

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 2020:59

KEHA 2.0: KEHA-keskuksen kehittäminen ja uudistuva rooli - Loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:59

KEHA 2.0: KEHA-keskuksen kehittäminen ja uudistuva rooli - Loppuraportti

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-587-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		14.12.2020
Tekijät	Sofigate Oy / BroadScope Management Consulting Oy Jussi Kleemola, Jukka Kallio, Janne Sonkamo		
Julkaisun nimi	KEHA 2.0: KEHA-keskuksen kehittäminen ja uudistuva rooli Loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:59		
Diaari/ hankenumero	VN/13275/2020 TEM	Teema	Yritykset, Alueet
ISBN PDF	978-952-327-587-4	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-587-4		
Sivumäärä	58	Kieli	suomi
Asiasanat	työelämä, työ, kehittäminen, hallintopalvelut, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työ- ja elinkeinotoimistot, alueet		
Tiivistelmä <p>ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) toiminnasta ja uudistuvasta roolista on tehty TEM:n toimeksiannosta arviointi. Arvioinnin on toteuttanut Sofigate Oy/ Broadscope Oy.</p> <p>KEHA-keskus ohjaa, kehittää ja palvelee palvelujensa piirissä olevia organisaatioita tehtävien yhdenmukaistamisessa, hallinnollisten tehtävien sekä toimintaprosessien kehittämisessä, uusien sähköisten välineiden käyttöönotossa sekä suorittaa pääosan ELY-keskusten ja TE-toimistojen myöntämien avustusten maksatuksista ja korvauksista. KEHA –keskuksessa työskentelee monipaikkaisesti noin 500 henkilöä eri paikkakunnilla.</p> <p>KEHA-keskuksen toimintaympäristöön on kohdistunut viime vuosina merkittäviä muutosvoimia. Kokonaisuutena arvioiden KEHA-keskus toimii varsin hyvin. Se on vakiinnuttanut toimintansa ja lunastanut keskeiset tavoitteensa. Siellä luodut käytännöt toimivat hyvänä esimerkkinä monelle valtakunnallisesti toimivalle organisaatiolle.</p> <p>Asiakasvirastot eivät ole kaikilta osin tyytyväisiä KEHA-keskuksen tarjoamien keskitettyjen palvelujen kokonaisuuteen. Hallinnollisten palvelujen ei koeta kattavan koko asiakkaan tarvetta. KEHA-keskuksen rooli ja tulevaisuuden tahtotila vaatii selkeyttämistä. Keskeisenä jakavana näkemyksenä on keskittyminen puhtaasti hallinnollisiin tehtäviin verrattuna KEHA-keskuksen kasvaneeseen rooliin substanssisidonnaisissa tehtävissä.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilöt: Tarja Reivonen-Kavonius puh. 0295 064 942 ja Marjukka Aarnio puh. 0295 047 150</p>			
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationensblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		14.12.2020
Författare	Sofigate Oy / BroadScope Management Consulting Oy / Jussi Kleemola, Jukka Kallio, Janne Sonkamo		
Publikationens titel	Utvecklings- och förvaltningscentret 2.0: Utveckling av trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter och centrets nya roll Slutrapport		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:59		
Diarie-/ projektnummer	VN/13275/2020 TEM	Tema	Företag, Regionerna
ISBN PDF	978-952-327-587-4	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-587-4		
Sidantal	58	Språk	finska
Nyckelord	arbetsliv, arbete, utveckling, förvaltningstjänster, närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna, regionerna		
Referat <p>Det har på uppdrag av arbets- och näringsministeriet gjorts en utvärdering av verksamheten vid närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter och av centrets nya roll. Utvärderingen är gjord av Sofigate Oy och Broadscope Oy.</p> <p>Utvecklings- och förvaltningscentret styr, utvecklar och betjänar organisationer som omfattas av centrets tjänster när det rör sig om att förenhetliga uppgifter, utveckla administrativa uppgifter och verksamhetsprocesser och ta i bruk nya elektroniska verktyg. Centret sköter också största delen av utbetalningarna av understöd och ersättningar som närings-, trafik- och miljöcentralerna och arbets- och näringsbyråerna har beviljat. Utvecklings- och förvaltningscentret har cirka 500 anställda som arbetar multilokalt på olika orter.</p> <p>Utvecklings- och förvaltningscentrets verksamhetsmiljö har under de senaste åren utsatts för stora förändringskrafter. Sett till helheten fungerar utvecklings- och förvaltningscentret väl. Det har etablerat sin verksamhet och uppnått sina viktigaste mål. De rutiner som skapats där är ett gott exempel för många organisationer som är verksamma på nationell nivå.</p> <p>De ämbetsverk som är utvecklings- och förvaltningscentrets kunder är inte helt nöjda med alla centraliserade tjänster som centret erbjuder. De administrativa tjänsterna upplevs inte täcka kundernas helhetsbehov. Utvecklings- och förvaltningscentrets roll och strategiska avsikter för framtiden kräver förtydligande. Det råder i synnerhet delade meningar kring att fokus på ligger på de rent administrativa uppgifterna jämfört med utvecklings- och förvaltningscentrets utvidgade roll i substansknutna uppgifter.</p> <p>Kontaktpersoner vid arbets- och näringsministeriet: Tarja Reivonen-Kavonius tfn. 0295 064 942 och Marjukka Aarnio tfn. 0295 047 150</p>			
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		14.12.2020
Authors	Sofigate Oy / BroadScope Management Consulting Oy Jussi Kleemola, Jukka Kallio, Janne Sonkamo		
Title of publication	KEHA 2.0: The development and changing role of the KEHA Centre, Final report		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:59		
Register number	VN/13275/2020 TEM	Subject	Enterprises, Regions
ISBN PDF	978-952-327-587-4	ISSN PDF	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-587-4		
Pages	58	Language	Finnish
Keywords	working life, work, development, administrative services, Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres), Employment and Economic Development Offices (TE Offices), Regions		
Abstract <p>The Ministry of Economic Affairs and Employment commissioned an assessment about the activities and changing role of the Development and Administration Centre (KEHA Centre) of the ELY Centres and TE Offices. The assessment was carried out by Sofigate Oy/BroadScope Oy.</p> <p>The KEHA Centre directs, develops and serves organisations within its scope of services in harmonising tasks, developing administrative and operating processes and introducing new electronic tools, and pays the majority of aid granted by ELY Centres and TE Offices. Around 500 people work in the KEHA Centre in different locations.</p> <p>In recent years, the operating environment of the KEHA Centre has changed. As a whole, the KEHA Centre functions quite well. The Centre has established itself and fulfilled its key objectives. The practices created there serve as a good example for many organisations operating nationally.</p> <p>However, client agencies are not fully satisfied with the whole range of centralised services provided by the KEHA Centre. They find that the administrative services do not cover all of their needs. The role and future aims of the KEHA Centre need to be clarified. A central dividing question is the focus on purely administrative tasks compared to the Centre's increased role in substance-related tasks.</p> <p>Contact persons at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Tarja Reivonen-Kavonius tel. 0295 064 942 and Marjukka Aarnio tel. 0295 047 150</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Tiivistelmä	9
1 Arviointihankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus	12
1.1 Lähtökohdat.....	12
1.2 Tavoitteet ja keskeytetyt arviointikysymykset.....	12
1.3 Työn läpivienti.....	13
2 Kokoava arvio	16
2.1 KEHA-keskus on vakiinnuttanut toimintansa ja lunastanut paikkansa ..	16
2.2 KEHA-keskuksen rooli ja tulevaisuuden tahtotila vaativat selkeyttämistä	17
2.3 Organisaatio on siiloutunut	18
2.4 Asiakasvirastot odottavat kokonaispalvelua – tehtäviä valunut virastoihin.....	19
3 KEHA-keskus osana kokonaisuutta	21
3.1 Rooli kokonaisuudessa ja lisäarvon tuottaminen	21
3.2 KEHA-keskuksen rakenne ja toimintakyky	24
3.3 KEHA-keskuksen rooli yhtenäisten menettelyjen edistäjänä.....	33
3.4 KEHA-keskuksen ohjauksen haasteet	35
3.5 KEHA-keskuksen rooli ja ohjauksen kehittäminen	35
4 KEHA-keskuksen tulevaisuuden palvelut ja kyvykkyydet	38
4.1 Kehittyminen ja tulevaisuuden tarpeisiin vastaaminen.....	38
4.2 Palvelujen kehittäminen ja tarvittavat kyvyt.....	39
4.3 KEHA-keskuksen kyky kehittää toimintaa.....	42
4.4 KEHA-keskuksen roolin ja työnjaon selkeyttäminen suhteessa sidosryhmiin.....	45
4.5 KEHA-keskuksen tehtävien ja palvelujen vaihtoehtoisia kehittämisen suuntia	50

5 Kohti KEHA 2.0:aa Tulevaisuuden vaatimuksiin vastaaminen ja toimenpidesuosituks	53
5.1 Ohjaus	53
5.2 Palvelujen organisointi	55
5.3 Resurssit ja kyvyt	57

Tiivistelmä

Kokonaisuutenaan arvioiden KEHA-keskus toimii varsin hyvin. Se on viiden toimintavuotensa aikana vakiinnuttanut toimintansa ja lunastanut keskeiset tavoitteet, jotka olivat sen perustamisen lähtökohtina. KEHA-keskuksen organisaatio toimii aidosti monipaikkaisesti, ja monet siihen liittyvät haasteet on selätetty. Toimivien vuorovaikutustyökalujen ja käytäntöjen ohella on kehitetty määrätietoisesti tehtävien paikkariippumattomuutta. Siellä luodut käytännöt toimivat hyvänä esimerkkinä monelle muulle valtakunnallisesti toimivalle organisaatiolle.

Hallinnollisten tukipalvelujen keskittäminen asiakasvirastoista KEHA-keskukseen näyttäisi mahdollistaneen kokonaisuuksien kehittymisen. Keskittäminen on useilla mittareilla mitattuna parantanut tehokkuuden ohella palvelujen kuten vaste- ja käsittelyaikojen sekä asiakastyytyväisyyden laatua sekä vähentänyt poikkeamia ja hallinnollisia valituksia.

Hallinnollisiin palveluihin käytettävissä olevia resursseja on tasaisesti vähennetty, ja resurssien niukkuus koettelee tuottavuuden parantumisesta huolimatta toimintakykyä. Osin resurssien vähyys näkyy kyvyssä vastata asiakasvirastojen tarpeisiin etenkin perustarpeista poikkeavissa tehtävissä.

Asiakasvirastot eivät kuitenkaan ole kaikilta osin tyytyväisiä KEHA-keskuksen tarjoamien keskitettyjen palvelujen kokonaisuuteen. Hallinnollisten palvelujen ei koeta kattavan asiakkaan koko tarvetta. Asiakasvirastoihin on jäänyt siirrettyihin kokonaisuuksiin kytkeytyviä tehtäviä, jotka kuormittavat etenkin johtoa ja esimiehiä. Osaksi kyse on digitalisaation tuomasta yleisestä kehityskulusta, jossa tehtäviä siirtyy erillisiltä tukiresursseilta suoraan asiantuntijoille ja johdolle sähköisten työkalujen tuella. Kyse on kuitenkin myös palvelukokonaisuuksien kattavuudesta.

Vaikuttavuuden näkökulmasta olisi keskeistä pystyä kehittämään palvelukokonaisuuksia siten, että tukipalvelujen kokonaisuus katetaan mahdollisimman kattavasti ja että asiakasvirastot voivat keskittyä ydintehtävänsä suorittamiseen. Tämä edellyttää yhteistä kehittämistä ja nykyistä vahvemmin asiakaskeskeistä lähestymistapaa KEHA-keskuksen hallinnollisten palvelujen kehittämisessä.

Suurimpana haasteena on, että KEHA-keskuksen rooli ja tulevaisuuden tahtotila vaativat selkeyttämistä. KEHA-keskuksen tulevaisuuden tahtotilasta on KEHA-keskuksen sisällä, sitä ohjaavissa tahoissa ja asiakasvirastoissa erilaisia näkemyksiä. Keskeisenä jakavana näkemyksenä on keskittyminen puhtaasti hallinnollisiin tehtäviin verrattuna KEHA-keskuksen kasvaneeseen rooliin substanssisidonnaisissa tehtävissä.

KEHA-keskuksen ohjaus vaatii sekä selkeyttämistä että kehittämistä. Strategisen tason ohjaus on KEHA-keskusta ohjaavien ministeriöiden tehtävä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen hallinnollisesta ohjauksesta. Ohjausta tehdään yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa. Nykyinen järjestely ei muiden hallinnonalojen näkökulmasta ole kuitenkaan tuonut niille riittävää läpinäkyvyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia KEHA-keskuksen ohjaukseen.

KEHA-keskuksen strategisen tason moniohjausta tulee kehittää siten, että eri hallinnonalojen vuoropuhelu KEHA-keskuksen ohjauksesta on läpinäkyvää ja jatkuvaa erityisesti KEHA-keskuksen ELY-keskuksille tarjoamien hallintopalvelujen tuottamisen ja kehittämisen osalta.

Asiakasvirastojen roolin selkeyttämisen ja vahvistamisen merkitys operatiivisessa ohjauksessa kasvaa, kun digitalisaatio etenee ja kun uusia ratkaisuja kehitetään mm. tiedolla johtamisen tarpeisiin. Asiakasvirastojen tarpeiden ja kumppanuuden vahvistamiseksi yhtenä keinona olisi ELY-keskusten ja TE-toimistojen edustuksen tuominen KEHA-keskuksen johtoryhmään.

KEHA-keskuksen rooli työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kokonaisuudessa poikkeaa selvästi sen roolista suhteessa muiden hallinnonalojen kokonaisuuksiin. Nämä tehtävät tulisi eriyttää omaksi kokonaisuudekseen, jolla on oma erillinen rahoituksensa ja erillinen valtakunnantason sisältöohjaus. Samalla on kuitenkin huolehdittava, että henkilöstön yhteiskäyttö kehittämishankkeissa säilyy. Poikkeavasta roolista johtuen kokonaisuuden ohjaus tulisi rakentaa vahvasti vuoropuhelevaksi asiakasvirastojen, KEHA-keskuksen ja ministeriön välillä. KEHA-keskuksen tekemisiä

TEM:in hallinnonalan kehittämisen osalta ohjattaisiin yhtenä kokonaisuutena. Eriyttäminen mahdollistaisi myös uusien substanssisidonnaisten valtakunnallisten tukitehtävien toteuttamisen KEHA-keskuksessa.

Tiedonhallinnan työkalujen, yhteisten alustaratkaisujen ja infrastruktuurin rakentamisessa KEHA-keskus on ottanut määrätietoisia askelia. Tätä kehitystä tulee jatkaa, mikä edellyttää resurssien ja muiden kykyjen vahvistamista sekä kaikille osapuolille selkeään kehitystyön rahoitusmallin ratkaisemista.

Viranomaisten yhtenäinen valtakunnallinen ja selkeä viestintä kansalaisille ja yrityksille on merkittävä voimavara kaikilla hallinnonaloilla. Yhtenäinen valtakunnallinen viestintä ei kuitenkaan tarkoita alueellisten erityispiirteiden jättämistä pois viestinnästä. KEHA-keskuksen tehtävää aluehallinnon viestinnässä on vahvistettava siten, että viestinnän ammattilaiset huolehtivat keskitetysti kaikesta ELY-keskusten ja TE-toimistojen viestinnän ammatillisesta tuesta. Asiakasvirastot keskittyvät tuomaan alueellisia erityispiirteitä viestinnän sisältöön.

Uudet järjestelmäratkaisut vaativat KEHA-keskukselta laaja-alaista osaamista ja kyvykkyyttä. Tämä edellyttää sekä uuden osaamisen hankkimista organisaation ulkopuolelta että sisäistä kouluttautumista. Se vaatii myös selkeätä ja yhtenäistä kehityshankkeiden hallinta- ja läpivientimallia, johon sitoutuvat sekä KEHA-keskus että sen asiakasvirastot.

KEHA-keskus on nuori organisaatio, jossa suurelle osalle henkilöstöstä oman yksikön tavoitteet ja tehtävät ovat selkeitä. Sen sijaan KEHA-keskus kokonaisuutena on jäänyt monille epäselvemmäksi. Tätä voidaan hälventää esimerkiksi sisäisellä viestinnällä ja yhteisillä tilaisuuksilla. Koska tavoitteena on kuitenkin luoda aito kumppanuus asiakasvirastojen kanssa, liialliseen KEHA-identiteettiin panostamisen sijaan tulisi korostaa kuulumista virastokokonaisuuteen, jolla on laaja-alainen tehtäväkenttä suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin kehittämisessä.

1 Arviointihankkeen lähtökohdat, tavoitteet ja toteutus

1.1 Lähtökohdat

Valtion virastoista ja laitoksista tehdään arviointeja säännönmukaisesti. Etenkin toimintaympäristön muuttuessa on tarkoituksenmukaista aika ajoin tarkastella kattavasti toimintaa ja rakenteita niiden tarkoituksenmukaisuuden sekä vaikuttavuuden varmistamiseksi.

KEHA-keskuksen toimintaympäristöön on kohdistunut viime vuosina merkittäviä muutosvoimia. Useat rinnan etenevät muutosajurit vaikuttavat tai voivat vaikuttaa KEHA-keskuksen toiminnalle ja roolille asetettaviin odotuksiin. Muuttuvan toimintaympäristön tarpeisiin vastaaminen edellyttää yhä tiiviimpää yhteistyötä ELY-keskusten, TE-toimistojen, KEHA-keskuksen ja myös muiden sidosryhmien välillä.

Asiakasnäkökulman kasvava merkitys edellyttää kokonaisvaltaista uudistumista ja digitalisoituvat palveluketjut uudenlaisia kyvykkyksiä. Nopeasti muuttuva ympäristö on haaste osaamisen ja työhyvinvoinnin ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

1.2 Tavoitteet ja keskeytetyt arviointikysymykset

KEHA-keskuksen arvioinnin tavoitteet voidaan jakaa kahteen toisia tukevaan osaan:

1. Laaditaan ulkopuolinen arviointi KEHA-keskuksen nykyisestä toiminnasta ja mahdollisuudesta vastata tuleviin tarpeisiin.

2. Tuotetaan toiminnan kehittämiseksi vaihtoehtoisia näkemyksiä ja toimintamalleja KEHA-keskuksen toiminnan kehittämiseksi.

KEHA-keskuksen toiminnan kehittämisen keskeiset osa-alueet ja kysymykset ovat:

- KEHA-keskuksen toiminnan painopisteet suhteessa nykyisiin, ennakoitavissa oleviin ja poikkeusoloissa ilmenneisiin palvelutarpeisiin ja tehtävien painopisteiden muutoksiin
- KEHA-keskuksen kyky kehittää toimintaansa
- KEHA-keskuksen roolin ja työnjaon selkeyttäminen suhteessa ELY-keskuksiin, TE-toimistoihin ja muihin sen asiakkaisiin ja kumppaneihin
- KEHA-keskuksen tehtävien ja palvelujen vaihtoehtoiset kehittämisen suunnat (skenaariot)
- KEHA-keskuksen ohjauksen kehittäminen

1.3 Työn läpivienti

Työ käynnistyi laajalla tiedonkeruulla. Saatavilla oleva kirjallinen aineisto kerättiin ja koostettiin ja relevantit lähdeaineistot seulottiin nykytilan kuvausta ja arviointityötä varten. Kirjallisena aineistona hyödynnettiin muun muassa seuraavia aineistoja: ohjaus- ja suunnitteluasiakirjat, organisaatiokuvaukset, toimintakertomukset, prosessi-, toiminnan-, palvelu- ja arkkitehtuurikuvaukset, henkilöstö- ja asiakas-/sidosryhmäkyselyt (ml. VMBaro), itsearvioinnit, aikaisemmat selvitykset, seurannan mittarit, indikaattorit, toteumatiedot jne.

Tiedonkeruu sisälsi kirjallisen aineiston ohella varsin laajan tiedonkeruun haastatte-
luin sekä henkilöstölle suunnatun sähköisen kyselyn.

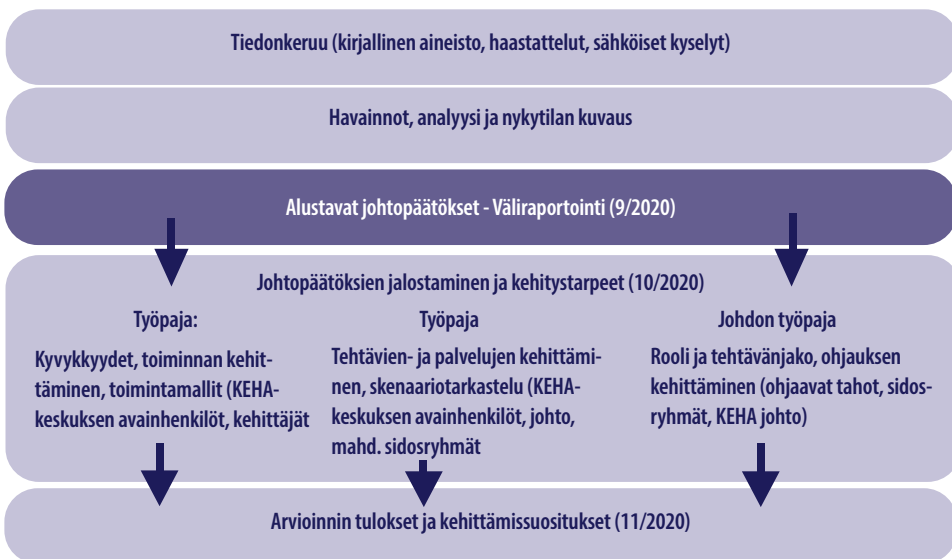
Haastateltavina olivat:

- KEHA-keskuksen avainhenkilöt
- Asiakkaiden ja sidosryhmät (TE-toimistot, ELY-keskukset, muut asiakkaat ja valitut muut sidosryhmät) avainhenkilöt
- Ohjaavien tahojen (TEM:n muiden ohjaavien ministeriöiden ja virastojen) avainhenkilöt

Väliraportin jälkeen pidettiin kolme työpajaa:

1. KEHA-keskuksen kehittäminen ja uudistuva rooli (KEHA 2.0), johon osallistuivat **pääasiassa KEHA-keskuksen johto ja yksiköiden avainhenkilöt**
2. KEHA-keskuksen tehtävien ja palvelujen kehittämisskenaariot, osallistujina KEHA-keskuksen johto, asiakasvirastojen johto ja ohjaavat tahot
3. KEHA 2.0:n roolit ja vastuut, osallistujina KEHA-keskuksen johto, asiakasvirastojen johto ja ohjaavat tahot

Seuraavassa kuvataan karkeasti kokonaisuuden eteneminen yli yksittäisten osakokonaisuuksien.



Kuvio 1. arviointityön vaiheet.

Organisaation strategiseen ja toiminnalliseen arviointiin hyödynsimme arviointikehikkoa, jonka jäsenitys on yhdenmukainen yleisesti käytetyn (uudistetun) tulosprisman ja CAF-arvioinnin kanssa. Kehikon lähtökohtana ovat organisaatiota ohjaavat periaatteet kuten sen perustehtävä sekä ohjausasiakirjojen ja strategian asettamat tavoitteet. Ohjaavat periaatteet asettavat vaateet organisaation toiminnalle ja rakenteille.

Organisaation kyvykkyys toteuttaa sille asetettuja tavoitteita

15

2 Kokoava arvio

Kokonaisuutenaan arvioiden KEHA-keskus toimii varsin hyvin. Toimintaa on onnistuttu jatkuvasti kehittämään, ja rakenteet tukevat nykyisen toiminnan tehokasta toteuttamista. Organisaatiossa on edelleen aistittavissa nuoren organisaation intoa, innostusta ja toimeen tarttumista. Sisäisesti siiloutunut rakenne näkyy kuitenkin erilaisina organisaatiokulttuureina ja johtamistapoina sekä tietokatkoksina ja osaltaan rajoittaa kykyjen hyödyntämistä.

2.1 KEHA-keskus on vakiinnuttanut toimintansa ja lunastanut paikkansa

KEHA-keskus on viiden toimintavuotensa aikana vakiinnuttanut toimintansa ja lunastanut ne keskeiset tavoitteet, jotka olivat sen perustamisen lähtökohtina. Perustamisvaiheen haastavasta ylösajosta, toiminnan valtakunnallisesta organisoitumisesta ja epäyhtenäisistä alueellisista toimintamalleista on päästy yhtenäisiin tehokkaisiin prosesseihin. Palvelujen ja niiden tuottamisen prosessien kehittämiseen sekä digitalisointiin on panostettu.

KEHA-keskuksen organisaatio toimii aidosti monipaikkaisesti, ja monet siihen liittyvät haasteet on selätetty. Toimivien vuorovaikutustyökalujen ja käytäntöjen ohella on kehitetty määrätietoisesti tehtävien paikkariippumattomuutta. Paikkariippumattomuutta hyödynnetään tehokkaasti erikoistumisen mahdollistamisessa ja työkuormituksen tasaamisessa valtakunnallisilla työjonoilla. Monipaikkaisuuden ja valtakunnallisten prosessien osalta KEHA-keskus ja siellä luodut käytännöt toimivat hyvänä esimerkkinä monelle muulle valtakunnallisesti toimivalle organisaatiolle.

Hallinnollisten tukipalvelujen keskittäminen asiakasvirastoista KEHA-keskukseen näyttäisi mahdollistaneen kokonaisuuksien kehittymisen. Prosesseja on kehitetty, virtaviivaistettu ja digitalisoitu. Lisäksi keskittämisen tuomat suuremmat resurssit ovat mahdollistaneet erikoistumisen. Keskittäminen on useilla mittareilla mitattuna parantanut tehokkuuden ohella palvelujen laatua kuten vaste- ja käsittelyaikoja ja asiakastyytyväisyyttä (etenkin loppuasiakkaiden kohdalla) sekä vähentänyt poikkeamia ja hallinnollisia valituksia. KEHA-keskus pystyy yhä pienemmillä resursseilla tuottamaan käynnistysvaihetta laajempaa palvelukokonaisuutta ja vastaamaan yhä suurempiin toiminnallisiin volyymeihin. Käytettävissä olevia resursseja on tasaisesti vähennetty, ja resurssien niukkuus koettelee tuottavuuden parantumisesta huolimatta toimintakykyä. Osin resurssien vähyys näkyy kyvyssä vastata asiakasvirastojen tarpeisiin etenkin perustarpeista poikkeavissa tarpeissa.

2.2 KEHA-keskuksen rooli ja tulevaisuuden tahtotila vaativat selkeyttämistä

KEHA-keskuksen tulevaisuuden tahtotilasta on KEHA-keskuksen sisällä, sitä ohjaavissa tahoissa ja asiakasvirastoissa erilaisia näkemyksiä. Risteävien näkemysten vuoksi KEHA-keskuksen on oma identiteetti ei ole täysin vahvistunut. Keskeisenä jakavana näkemyksenä on keskittyminen puhtaasti hallinnollisiin tehtäviin verrattuna KEHA-keskuksen kasvaneeseen rooliin substanssisidonnaisissa tehtävissä. Ydintehtävänä on tarjota keskitettyjä hallinnollisia palveluita. KEHA-keskuksella on toisaalta tehtäviä, joissa se on suoraan tekemisissä loppuasiakkaiden kanssa esimerkiksi maksatuspalveluiden toteuttajana ja sähköisten palvelualustojen ylläpitäjänä. Valtakunnallisen yhdenmukaisuuden merkityksen kasvaessa sekä digitalisaation ja tukipalvelujen kehittyessä luonnollinen kehitys ohjaa kohti yhä tiiviimpää kytkeytymistä substanssitehtäviin. Toimintamallien uudistaminen digitalisaatiota hyödyntäen edellyttää substanssilähtöistä valtakunnallista kehittämistä, jossa roolien, omistajuuden ja vastinparin löytyminen on välillä haastavaa. Tulevaisuuden roolin selkeyttäminen edellyttää yhteistä keskustelua.

Oman lisänsä edellä kuvattuun luonnolliseen kehityskulkuun ovat tuoneet suunnitteilla olevat merkittävät työvoimapalveluihin kohdistuvat kansalliset rakenteelliset ja toiminnalliset uudistukset sekä koronaviruksen hoitoon liittyvät kansalliset tehtävät. Valtakunnallisesta näkökulmasta työllisyyspalvelut hajautuvat kuntakokeilujen

myötä. Työllistymistä edistävien monialaisten palvelujen ja jatkuvan oppimisen tukirakenteita on tarkasteltava uudelta pohjalta rakenteiden uudistuessa ja digitalisaation merkityksen kasvaessa. Siiloutumista ja pirstaloitumista on pyrittävä vähentämään. Digitalisaatio edellyttää järjestelmien ja tiedon yhteen toimivuutta saumattomien palveluketjujen rakentamiseksi. Rakenteelliset uudistukset tarjoavat toisaalta mahdollisuuksia integroida palvelukokonaisuuksia digitalisaatiota hyödyntäen, ja toisaalta merkittävänä uhkakuvana on järjestelmän pirstoutuminen kansallisella tasolla. Muutos edellyttää nopealla aikataululla edistettäviä valtakunnallisia uudistuksia toimintamalleihin ja niitä tukeviin tietojärjestelmiin. KEHA-keskus on tukenut työ- ja elinkeinoministeriötä näihin liittyvissä uudistuksissa.

KEHA-keskuksen tulevaisuuden roolin ohella myös sen nykyinen rooli on osin epäselvä, ja harmaita alueita on tunnistettavissa paljon eri osa-alueilla. Varsinaisten hallinnollisten perustehtävien kattavuudesta ja niiden osalta työnjaosta asiakasvirastojen kanssa on eriäviä näkemyksiä, ja käytännöt eroavat yhtenäistämisestä huolimatta paikallisesti. Yhtenä kipupisteenä ovat olleet hallinnollisen yhtenäistämisen menettelyt, KEHA-keskuksen yhtenäistämisen edistämisen mandaatin ulottuvuus eri tehtäväkokonaisuuksiin ja tasapainoilu valtionhallinnon yhtenäisten käytäntöjen velvoittavuuden, asiakasvirastojen ohjauksen sekä KEHA-keskusta ohjaavien tahojen ohjauksen välillä. Merkittävimmät harmaat alueet liittyvät asiakasvirastojen substanssiin tiiviisti kytkeytyviin tehtäviin kehittämishankkeissa. Näissä hankkeissa tarve, odotukset ja vastuut eivät aina ole selviä, ja toimijoiden välinen epäselvä työnjako on aiheuttanut haasteita.

2.3 Organisaatio on siiloutunut

KEHA-keskus on edelleen erillisten yhteen organisaatioon koottujen toimintojen kokonaisuus, jossa yksiköiden väliset synergiat jäävät vähiin. Tehtäväkokonaisuuksettain on onnistuttu hyvin yhtenäistämään eri virastojen erilaiset käytännöt ja kyvyt valtakunnallisesti johdetuiksi yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi. Sen sijaan eri tehtäväkokonaisuudet toimivat erillisinä toisistaan. Resurssien yhteiskäyttö on vähäistä ja haastavaa. Johtamiskulttuurit ja käytännöt eroavat toisistaan. Vuoropuhelu ja tiedon välitys yksiköiden välillä toimivat puutteellisesti, ja tehtäviä jää yksiköiden väliin harmaalle ”ei kenenkään vastuulla olevalle” alueelle. Rakenteeseen nähden poikittaisten tehtävien läpivienti on silloista johtuen haasteellista, mikä näkyy etenkin

asiakasvirastoille toteutettavissa suurissa kehityshankkeissa, joihin tarvitaan resursseja useammasta KEHA-keskuksen yksiköstä.

KEHA-keskuksen nykyisen toiminnan rakentaminen on edellyttänyt merkittäviä ponnostuksia tehtäväkokonaisuuksien valtakunnalliseen yhdenmukaistamiseen ja prosessien kehittämiseen. Tämän urakan läpiviemiseksi ns. linjaorganisaatiomalli on yksittäisten kokonaisuuksien ohjauksen kannalta selkeänä ja tehokkaana rakenteena ollut perusteltu ja todennäköisesti toimivin organisoitumisen malli. Nyt olisi kuitenkin aika siirtyä kehityksessä seuraavaan vaiheeseen, jossa KEHA-keskusta johdetaisiin nykyistä vahvemmin yhtenä kokonaisuutena. Siiloutumisen vähentäminen mahdollistaisi kykyjen kokonaisvaltaisemman hyödyntämisen, tukisi kokonaispalvelun tarjoamista asiakkaille ja edistäisi yhtenäisempää toimintakulttuuria, henkilöstön yhteenkuuluvuuden tunnetta ja välillisesti työhyvinvointia.

2.4 Asiakasvirastot odottavat kokonaispalvelua – tehtäviä valunut virastoihin

Asiakasvirastot eivät ole kaikilta osin tyytyväisiä KEHA-keskuksen tarjoamien keskitettyjen palvelujen kokonaisuuteen. Vastuuhenkilöiden työmäärän koetaan osin kasvaneen, mikä myös näkyy tyytymättömyytenä KEHA-keskuksen palveluihin.

Hallinnollisten palvelujen ei koeta kattavan asiakkaan koko tarvetta. Asiakasvirastoihin on jäänyt siirrettyihin kokonaisuuksiin kytkeytyviä tehtäviä, jotka kuormittavat etenkin johtoa ja esimiehiä. Osaksi kyse on digitalisaation tuomasta yleisestä kehityskulusta, jossa tehtäviä siirtyy erillisiltä tukiresursseilta suoraan asiantuntijoille ja johdolle sähköisten työkalujen tuella. Kyse on kuitenkin myös palvelukokonaisuuksien kattavuudesta.

Asiakasvirastojen keskeiset hallinnolliset tehtävät ja niiden toteuttamisen resurssit siirrettiin KEHA-keskuksen perustamisen yhteydessä sinne. Palvelujen yhtenäistämisen ja kehittämisen myötä palvelukokonaisuudet ovat virtaviivaistuneet, mutta samalla yksittäiset palvelut ovat kaventuneet ja etäänntyneet asiakkaista. Aikaisemmin omat tukiresurssit ovat voineet joustavasti ja moninaisissa tehtävissä tilannekohtaisestikin palvella organisaatiota. Vastaava lähipalvelujen joustavuus ei keskitetyssä

kokonaisuudessa ole mielekkäästi toteutettavissa. Vastapainoksi saadaan tasalaatuisuutta, tehokkuutta ja erikoistumista.

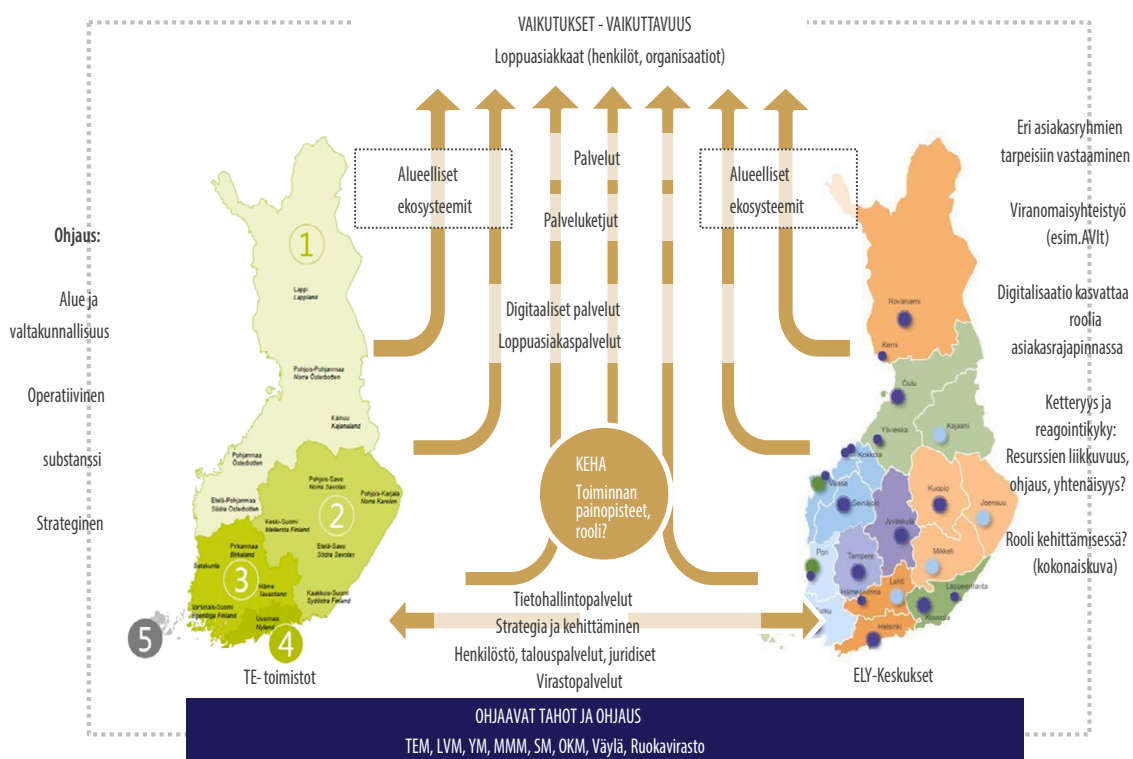
Ratkaistakseen palvelujen kattamattomuuden haasteen asiakasvirastot ovat palkanneet tukiresursseja mm. viestintään sekä henkilöstö-, talous-, toimisto-, kehittämis- ja koulutuksen koordinoititehtäviin. Tehtävien valuminen takaisin asiakasvirastoihin syö keskittämisen hyötyjä. Resurssien ja työn päällekkäisyys vähentää tuottavuushyötyä, minkä lisäksi keskeisenä hyötynä nähty valtakunnallinen yhdenmukaisuus rapautuu.

Vaikuttavuuden näkökulmasta olisi keskeistä pystyä kehittämään palvelukokonaisuuksia siten, että tukipalvelujen kokonaisuus katetaan mahdollisimman kattavasti ja että asiakasvirastot voivat keskittyä ydintehtäväänsä. Tämä edellyttää yhteistä kehittämistä ja nykyistä asiakaskeskeisempää lähestymistapaa KEHA-keskuksen hallinnollisten palvelujen kehittämiseen. KEHA-keskuksella on hyvää kokemusta ja osaamista palvelumuotoilujen asiakaslähtöisestä ja asiakasvirastojen kanssa loppuasiakkaille suunnattujen palvelujen kehittämisestä. Näitä oppeja tulisi hyödyntää laajemmin myös virastokokonaisuuden sisäisten tukipalvelujen kehittämiseen vaikuttavuuden edistämiseksi.

3 KEHA-keskus osana kokonaisuutta

3.1 Rooli kokonaisuudessa ja lisäarvon tuottaminen

KEHA-keskus tuottaa palveluja pääasiassa ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. KEHA-keskuksen onnistumista mitataan sen asiakasvirastojen toiminnan tehokkuudella ja vaikuttavuudella. KEHA-keskus tarjoaa asiakkailleen työkalut, joiden avulla ne toteuttavat julkisen hallinnon substanssitehtäviään omassa asiakasrajapinnassaan.



Kuvio 3. KEHA-keskus ELY-keskusten ja TE-toimistojen tukena.

3.1.1 KEHA-keskuksen tehtävät

Kehittämisen ja hallintokeskus hoitaa seuraavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävät (valtioneuvoston asetus 1392/2014 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista):

1. kirjanpitoyksikkö- ja talousjärjestelmätehtävät
2. henkilöstöhallinnon tehtävät
3. tietohallinnon ohjaustehtävät, palvelut ja palveluhankinnat
4. yhteiset viestintäpalvelut ja viestintäpalveluhankinnat
5. yhteiset valmiustehtävät
6. yleishallinnon tehtävät
7. yhteiset sisäiset koulutus- ja kehittämistehtävät sekä niiden hankinnat
8. tukien ja avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevat tehtävät, joista säädetään erikseen

Lisäksi kehittäminen ja hallintokeskus antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöjen sekä asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja tehtävien valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset ohjeet tehtävikseen säädetyissä kehittäminen ja hallintoasioissa sekä avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevista tehtävistä.

Kehittäminen ja hallintokeskus hoitaa edellä mainittujen tehtävien lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen, aluehallintovirastojen ja digi ja väestötietovirastolle tietohallintopalveluja. Tietohallintopalveluina kehittäminen ja hallintokeskus kehittää, tuottaa ja hankkii sähköisiä palveluja ja tietojärjestelmiä sekä hoitaa muita vastaavia sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi KEHA-keskuksen osana on Siviilipalvelukeskus, jonka tehtävät on määritelty siviilipalveluslaissa (28.12.2007/1446).

KEHA-keskuksen ydintehtävänä on tuottaa hallinnollisia palveluja asiakasvirastoille näiden palvelujen prosessien tehokkuudesta, kehittämisestä ja laadukkaasta toteuttamisesta vastaten. Tämän lisäksi KEHA-keskukselle on määritelty rooli hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamisessa, mikä edellyttää ohjeistuksen avulla asiakasvirastojen toiminnan ohjausta hallinnollisissa asioissa. Virastojen keskinäinen rooli eroaa tässä kohtaa KEHA-keskuksen ydintehtävänä olevasta asiakasvirastojen

palvelemista ohjaavasta roolista. Tämä poikkeava rooli edellyttää molemminpuolista ymmärrystä.

3.1.2 KEHA-keskus asiakasvirastojen tuottavuuden edistäjänä

KEHA-keskukselle on sen tulossopimuksessa kirjattu seuraava toiminta-ajatus:

KEHA-keskus vaikuttaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tulostavoitteiden toteuttamiseen järjestämällä ja tuottamalla yhteisiä kehittämis- ja hallintopalveluja yhteistyössä virastojen kanssa ministeriöiden ja muiden ohjaavien tahojen strategioiden ja ohjauksen mukaisesti. Samalla KEHA-keskus ohjaa ja tukee ELY-keskuksia ja TE-toimistoja hallinnollisten menetelmien yhdenmukaistamisessa ja toiminnan toteuttamisen seurannassa.

KEHA-keskuksen keskeisenä missiona on hoitaa ELY-keskusten (15) ja TE-toimistojen (15) hallinto ja kehittämistyö, jotta asiakasvirastot voivat keskittyä omien ydintehtäviensä toteuttamiseen:

- tuottamalla ministeriöille ja keskusvirastoille talous ja henkilöstöhallinnon tietoja, joita ne tarvitsevat ohjaustehtävässään
- toimimalla neuvotteluviranomaistehtävissä eli neuvottelemalla virkamiesten työehdoista
- hoitamalla avustusten kuten palkkatuen maksamisen, käytön valvonnan ja takaisinperinnän
- yhdenmukaistamalla ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaa, jotta kansalaiset saisivat yhdenmukaista palvelua eri puolilla Suomea
- kehittämällä virastojen henkilöstön osaamista, johtamista ja esimiestyötä, työhyvinvointia, asianhallintaa, strategiatyötä, ennakointia, toiminnan laadua ja digitaalista palveluliiketoimintaa

Monilla osa-alueilla missiota on toteutettu hyvin. KEHA-keskus on vakiinnuttanut toimintansa, ja palvelujen keskittäminen näyttäisi tuoneen merkittäviä tuottavuushyötyjä. Lisäksi ELY-keskusten toimintaa on yhdenmukaistettu.

KEHA-keskus on toiminut monipaikkaisesti perustamisestaan lähtien. Lähtökohdat ovat olleet haastavia: 30 erillistä hallintoa, Suomen pitkät etäisyydet, monipaikkaisuuden haasteet johtamiselle, virastokentän sisäisen viestinnän ja viestintäkanavien

yhtenäistäminen, monta eri tavalla toimivaa talousyksikköä, vaihtelevat periaatteet osaamisen kehittämisessä, 30 erillistä henkilöstöhallintoa, vaihtelevat maksatuksen käsittelyt ja vertailukelpoisen tiedon kokoaminen yhteen.

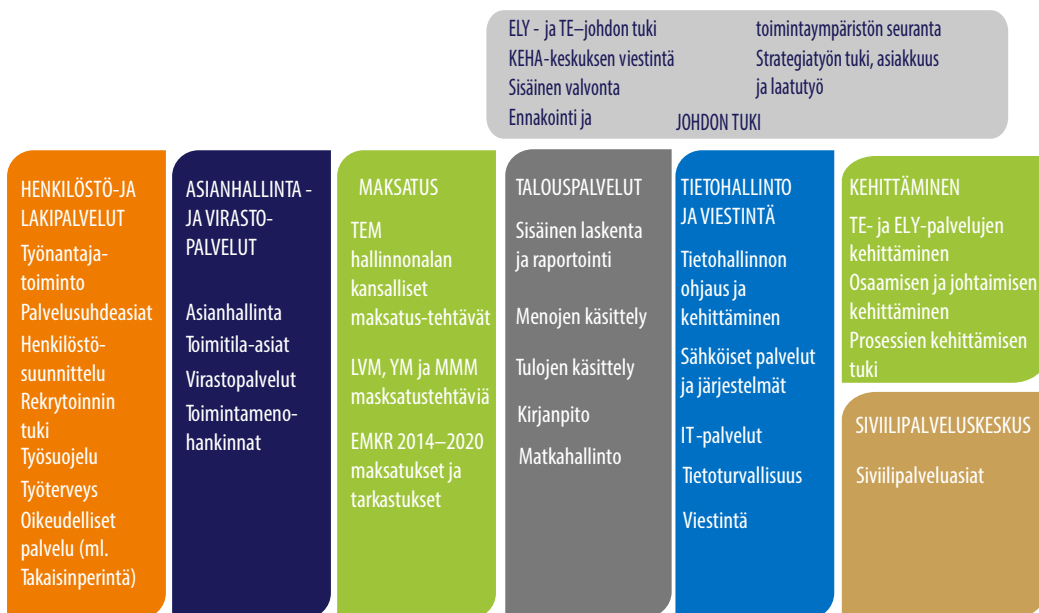
KEHA-keskus toimii aidosti monipaikkaisena virastona, jossa työntekijät työskentelevät ympäri Suomea ja jossa tiimit kokoontuvat virtuaalisesti. Tämä on haastanut perinteiset johtamisen ja viestinnän menetelmät. Johtamisen lähtökohtana ovat työn suorittamispaikan asemesta työn tulokset. Modernia viestintäteknologiaa ja virtuaalisia työvälineitä käyttöön ottamalla monipaikkainen toimintamalli on pysytty toteuttamaan sekä johtoa että henkilöstöä tyydyttävällä tavalla.

Virastojen sisäistä viestintää on määrätietoisesti kehitetty ja yhdistetty. Esimerkiksi kun virastoilla oli aiemmin omat intranetit, joihin tehtiin tiedotteista omat versiot, haasteena oli, että moninkertaiset viestit sekoittivat viestintää. KEHA-keskuksen Taimista on tullut keskeinen tiedonvälityskanava, joka tukee modernia paikkariippumatonta työtä. Työmateriaali on saatavilla pilvipalvelusta 24/7 laitteella kuin laitteella. Lisäksi tiimien jäsenet tavoittavat toisensa virtuaalisilla välineillä sijainneista riippumatta.

Lisää haasteita ovat tuoneet tarkastelun kohteena olevan virastokokonaisuuden (ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen) ohjauksen harmaat alueet, suuret kehittämishankkeet ja pandemian aiheuttamat haasteet erityisesti työvoimahallinnossa.

3.2 KEHA-keskuksen rakenne ja toimintakyky

KEHA-keskus on linjaorganisaatio, joka on organisoinut sille kuuluvat palvelutehtävät seitsemään yksikköön. Näistä neljä tuottaa hallintopalveluja asiakasvirastoilleen. Tietohallinto- ja viestintäyksikkö vastaa asiakasvirastojen sähköisten palvelujen ja järjestelmien sekä ICT-infrastruktuurin ja tietoturvallisuuden ylläpidosta. Toiminnan kehittämisen yksikkö vastaa TE-toimistojen ja ELY-keskusten substanssipalvelujen ja prosessien kehittämisen tuesta sekä virastojen osaamisen ja johtamisen kehittämisestä. Siviilipalveluskeskuksen tehtävät on määritelty siviilipalveluslaissa. Yksikön toiminta ja tehtävät eroavat selkeästi KEHA-keskuksen muusta toiminnasta.



Kuvio 4. KEHA-keskuksen organisaatio.

KEHA-keskus on nuori virasto, ja sen toiminta ja sen tuottamat palvelut kehittyvät koko ajan. Seuraavassa kuvataan sen yksiköiden toimintaa ja tilannetta nykytilassa, sen palvelujen kattavuutta ja henkilöstön arviota yksikön roolin selkeydestä, johtamisesta ja työtyytyväisyydestä.

Henkilöstö- ja lakipalvelut

Yksikkö on löytänyt hyvin oman roolinsa. Henkilöstöpalvelujen keskittäminen KEHA-keskukseen on yhtenäistänyt käytäntöjä ja mahdollistanut erikoistumisen ja osaamisen kasvattamisen sekä prosessien kehittämisen. Kehittämisen ja keskittämisen myötä toiminta on tehostunut: resurssit ovat pienentyneet käynnistysvaiheesta noin 11 %. Nykyinen resursointi riittää normaalioloissa, mutta korona ja TE-hallinnon uudistukset haastavat lähiaikoina resurssien riittävyyden.

Yhtenäistäminen ja ohjeistukset on toteutettu panostamalla eri tasojen väliseen vuoropuheluun ja valmistelun aikaiseen yhteistyöhön. Alkuvaiheen kipuilujen jälkeen yksikkö on löytänyt paikkansa, ja asiakasvirastotkin ovat hyväksyneet sen roolin yhtenäistämässä ja ohjeistuksissa. Yksikkö pyrkii kumppanuustyypiseen yhteistyösuhteeseen asiakasvirastojen kanssa. VM ohjaa monessa asiassa toimintamalleja.

Lakipalvelut tukevat esimerkiksi työsuhteisiin liittyvissä geneerisissä kysymyksissä. Substanssikysymyksiin ei resurssisyyistä pystytä vastaamaan, eikä se ole yksikön roolina.

Yksikön palvelut vastaavat varsin hyvin asiakastarvetta ja kattavat kohtalaisen hyvin koko asiakastarpeen. Työnjaossa asiakasvirastojen kanssa on kuitenkin harmaita alueita. ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa on edelleen pienessä määrin päällekkäistä työtä tekeviä resursseja. Osa tehtävistä on valunut asiakasvirastoille, eikä osaa resursseista ole alun perinkään siirretty KEHA-keskukseen. Tältä osin päällekkäisyys syö tuottavuushyötyä.

Rekrytoinnin tuen osalta prosessia olisi mahdollista kehittää kattavammaksi. Nyt asiakasvirastojen esimiehille ja johdolle jää paljon hallinnollisia tehtäviä, mikä ei ole tuottavuuden ja laadun kannalta kaikilta osin mielekästä. Haaste on tiedossa, mutta resurssisyyistä siihen ei ole pystytty vastaamaan.

Työterveysasioissa yksikön rooli on kasvanut. Asiakasvirastoiden olisi pitkällä aikavälillä kannattavaa panostaa työhyvinvointiin ja sairaspotilaalojen vähentämiseen toimintansa tueksi.

Henkilöstö- ja lakipalvelut yksikössä suhtaudutaan melko kriittisesti johtamiseen eri tasoilla sekä erityisesti töiden organisointiin. Työn sisältöön ollaan yksikössä varsin tyytyväisiä, mutta palkkaukseen ja sen perusteisiin ollaan jopa tyytymättömämpiä kuin muissa yksiköissä. Oman osaamisen kehittämismahdollisuuksiin ollaan melko tyytyväisiä. Työyhteisön toimintakulttuuriin suhtaudutaan hieman keskimääräistä kriittisemmin, mutta työ ja toimintaympäristöön ollaan varsin tyytyväisiä.

Asianhallinta ja virastopalvelut

Yksikkö on löytänyt varsin hyvin oman roolinsa sekä pystynyt kehittämään palveluja yhtenäistämällä ja digitalisoimalla niitä. Etenkin perusvirastopalvelujen ja asianhallinnan osalta toiminta on kehittynyt viiden vuoden aikana, ja selkeitä tuottavuushyötyjä on saavutettu. Toimitilojen osalta yleinen trendi kohti monitoimitiloja ja tilan tarpeen väheneminen tehostavat osaltaan kokonaisuutta. Yksikön resurssit ovat tehtäväalueen tuottavuuskehityksestä johtuen vähentyneet käynnistysvaiheesta noin 32 %, ja kehitys jatkunee myös lähivuosina.

Yksikkö tukee muita yksiköitä hankintojen toteuttamisessa. Varsinaiseen hankintojen keskittämiseen tai tiiviimpään koordinointiin ei ole kuitenkaan vielä päästy KEHA-keskuksen sisällä eikä asiakasvirastoissa. Yksikön rooli hankinnoissa voisi olla nykyistä merkittävämpi, mikä mahdollistaisi nykyistä koordinoitummat keskitetyt hankinnat ja niiden hyödyt. Etenkin valtakunnallinen koordinointi tuottaisi merkittäviä hyötyjä.

Yksikön tuottamat palvelut vastaavat varsin hyvin asiakastarvetta ja kattavat kohtalaisen hyvin koko asiakastarpeen. Työnjaossa asiakasvirastojen kanssa on kuitenkin harmaita alueita. Asiakasvirastoihin on valunut virastopalveluihin liittyviä tehtäviä, joita hoitamaan on hankittu toimitilakoordinaattoreita ja vastaavia resursseja. Tältä osin päällekkäisyys syö tuottavuushyötyä. Toimitila-asioissa asiakasviraston ja KEHA-keskuksen roolit suhteessa vuokranantajaan (Senaatti-kiinteistöihin) aiheuttavat paikallistasolla välillä haasteita. Virastopalvelujen osalta asiakasvirastoissa ei etenkään käytännön työn tasolla olla kaikilta osin selvillä KEHA-keskuksen vastuulla olevan tehtäväkokonaisuuden sisällöstä.

Asianhallinta- ja virastopalvelut yksikön henkilöstön tyytyväisyys on henkilöstökyselyiden perusteella viraston keskiarvoa. KEHA-keskusta pidetään hyvänä työpaikkana, jossa koko KEHA-keskuksen tasolla töiden organisointia tulisi kehittää.

Maksatusyksikkö

Maksatustoimintojen keskittäminen KEHA-keskukseen on yhtenäistänyt käytäntöjä, mahdollistanut erikoistumisen, (valtakunnallisten) prosessien kehittämisen ja digitalisoinnin sekä tehostanut merkittävästi toimintaa. Tehostumisesta huolimatta resurssit ovat kasvaneet käynnistysvaiheesta 18 %. Resurssien kasvu johtuu kasvaneista tehtävistä. Maksatusyksikkö palvelee ELY-keskusten ja TE-toimistojen lisäksi useita muita hallinnonaloja.

Maksatus on volyymitoimintaa. Maksatusten määrä on merkittävä (n. 430 000 maksatuspäätöstä vuodessa) ja vastuiden määrä erittäin huomattava, lähes miljardi euroa. Yksikössä on organisoiduttu valtakunnalliseen matriisimalliin, jossa erikoistuneet tiimit hoitavat oman alueensa tehtäviä monipaikkaisessa työympäristössä työskentelyä tukevien käytäntöjen, prosessien ja digitaalisten työkalujen avulla.

Maksatuksen palvelujen laatu on vuosien aikana parantunut, ja loppuasiakaspalautteet ovat viime aikoina olleet erinomaisia. Yksikön mielestä maksatustehtäviä voisi keskittää lisää ja myös osuutta kokonaisuudessa laajentaa. Etenkin pienempien maksatuskokonaisuuksien toteuttaminen hajautetusti on harvoin tehokkuuden tai laadun näkökulmasta mielekästä. Myös suurempien maksatuskokonaisuuksien (esim. rakennerahastoihin liittyvien maksatusten) keskittämistä kannattaisi tarkastella. Digitalisaatio tehostaa prosesseja, mahdollistaa automaatiota ja edistää läpinäkyvyyttä.

Maksatusyksikön henkilöstön tyytyväisyys on henkilöstökyselyiden perusteella viraston keskiarvoa. Koska yksikön työ perustuu noudatettaviin ohjeisiin ja sääntöihin, arvio mahdollisuuksista vaikuttaa työn sisältöön ja uusien työmenetelmien ja -tapojen kokeilumahdollisuudet ovat rajoitetumpia kuin muissa yksiköissä. Palkkauksen arviot noudattavat myös viraston yleistä trendiä samoin kuin kehityskeskustelujen arvostus.

Talouspalvelut

Asiakasvirastojen taloustoimintojen keskittäminen KEHA-keskukseen on yhtenäistänyt käytäntöjä, mahdollistanut erikoistumisen, (valtakunnallisten) prosessien kehittämisen ja digitalisoinnin sekä tehostanut toimintaa. Yksikön resurssit ovat vähentyneet käynnistysvaiheesta noin 17 %.

Taloustoimintojen prosesseja on kehitetty, ja ne ovat sekä valtakunnallisesti yhdenmukaisia että noudattavat valtionhallinnon yhteistä rakennetta (VK, Palkeet). Toiminta on jaettu ryhmiin alueittain volyymituotteiden kuten menojen käsittelyn ja kirjanpidon osalta. Muilta osin toimitaan valtakunnallisesti. Yhtenäistämistä on toteutettu eri tason vuoropuheluun panostamalla ja valmistelun aikaisella yhteistyöllä. Yhtenäistämistä ja parhaiden käytäntöjen käyttöönottoa koskevan mandatin puuttuminen on kuitenkin hidastanut kehittämistä.

ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa on edelleen pienessä määrin taloushallinnon yksikön kanssa päällekkäistä työtä tekeviä resursseja. Osa tehtävistä on valunut asiakasvirastoille, eikä osaa resursseista ole perustamisen yhteydessä siirretty KEHA-keskukseen.

Etenkin Y-vastuualueella on omia taloushallinnon resurssejaan. Keskittäminen edistäisi tehokkuutta, taloustoimintojen laadukasta toteutusta ja kokonaisuuden yhdenmukaisuutta.

Virastojen johdon ja ohjaavien tahojen taloustietoisuuden lisääminen sekä tiedon tuottaminen virastojen ja niiden eri kokonaisuuksien johtamisen tueksi ovat palvelujen kehittämisen seuraava vaihe, jossa asiakasvirastoja varten tuotetaan tiedolla johtamista tukevaa talouden seurantaa, jalostetaan raportointitietoja ja kehitetään analyysityökaluja.

Talousohjelut-yksikön henkilöstön tyytyväisyys on henkilöstökyselyiden perusteella viraston keskiarvoa. Johtamiseen ja töiden organisointiin yksikössä ollaan kuitenkin selvästi tyytyväisempiä kuin virastossa keskimäärin.

Tietohallinto ja viestintä

Yksikön tehtäväkenttä on KEHA-keskuksen perustamisesta lähtien ollut varsin selkeä. Haasteina ovat lähinnä olleet asiakaskentän rajaaminen ja resurssien kohdentaminen. Tietohallintopalveluita tarjotaan ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen ohella laajalle asiakaskunnalle sekä TEM:n hallinnonalalla että sen ulkopuolella (esim. aluehallintovirastoille). KEHA-keskus tuottaa työ- ja elinkeinoministeriölle mittavia hallinnonalan yhteisiä järjestelmiä. Lukuisien järjestelmähankkeiden toteuttamisen keskinäinen hallinta tuottaa haasteita, sillä KEHA-keskus ei voi itse päättää hankkeiden priorisoinnista. Viestintäpalvelujen resurssit jäivät perustamisvaiheessa asiakasvirastojen vastustuksesta johtuen pääosin keskittämättä.

Oman toiminnan sekä tarvittavien kykyjen kehittämiseen on panostettu ennakoiden ja suunnitelmallisesti. Yksikkö vetää laajempaa yhteistyönä toteutettavaa digikehittämishanketta, jolle on selvä tarve KEHA-keskuksessa, TE-toimistoissa ja ELY-keskuksissa. Laajenevista tehtävistä johtuen yksikön resurssit ovat lisääntyneet käynnistysvaiheesta noin 14 %. Samaan aikaan esim. toteutettavien hankkeiden kustannusarvioilla arvioitu volyymi on noussut KEHA-keskuksen olemassaolon aikana yli 100 %. Lisäksi yksiköllä on tehtäviä, joiden kustannusvastaavuutta ei ole tarkasteltu perustamisen jälkeen.

Digitalisaatiokehittämishankkeissa yksikkö kytkeytyy tiiviisti asiakasvirastojen substanssin kehittämiseen, ja tältä osin rajanveto toiminnan kehittämisyksikön kanssa

on välillä häilyvä. Myös TEM:n ohjaus substanssisidonnaisessa digitalisaatiokehittämisessä pirstoutuu, eikä selkeää vastinparia kaikissa tilanteissa ole löydettävissä.

Yksikön palvelut ja rooli vaihtelevat asiakasryhmittäin. ELY-keskuksille, TE-toimistolle, TEM:lle ja KEHA-keskukselle tarjotaan yhteistyössä substanssia palvelevaa digi- ja ratkaisukehittämistä sekä järjestelmien ylläpito, verkkopalvelu ja viestintäpalveluita. Lisäksi ELY-keskuksille ja TE-toimistoille tarjotaan tietohallintopalvelut, arkkitehtuurien hallinta, tietoturva ja tietosuojapalvelut. Siviilipalvelukeskukselle tuotetaan sen tarvitsemat ICT-palvelut. Muiden asiakkaiden suuntaan toimitaan palvelukeskusmaisesti.

Peruspalvelut toimivat hyvin. Yksikkö vastaa huomattavan suuren järjestelmäkokonaisuuden hallinnasta ja kehittämisestä. Kehitysprojekteja on samanaikaisesti menossa lukuisia. Asiakasvirastot ovat varsin tyytyväisiä palveluihin kokonaisuudessaan. Palvelut kattavat asiakastarpeen pääosin hyvin. Kehittämisen priorisoinneista johtuen pienempiin digitalisointitarpeisiin (asiointiin) ei aina pystytä vastaamaan odotetusti etenkin L- ja Y-vastuualueilla.

Tiedolla johtamista tukevien palvelujen (esim. Myllyn) kehittämiseen ja kokonaisarkkitehtuurin hallintaan on panostettu. Niiden osalta tarve on kasvava.

Viestintäpalvelujen resurssit ovat niukat ja toimintamahdollisuudet rajalliset suhteessa tarpeeseen. Viestintäresurssien vahvistamiseen olisi selkeä tarve myös toimintaympäristön muutos huomioon ottaen. Samalla tulisi arvioida asiakasvirastojen päällekkäisten resurssien rooli viestinnässä.

Tietohallinto ja viestintä yksikön henkilöstön tyytyväisyys johtajuuteen on yleisesti muun viraston kanssa samalla tasolla, mutta johdon ja esimiesten kykyyn organisoida työtehtäviä suhtaudutaan kriittisesti. Työn sisältöön ja vaikuttamismahdollisuuksiin ollaan kauttaaltaan tyytyväisiä. Osaamiseen ja kehittymiseen toivotaan yksikössä enemmän työnantajan tukea oppimisen tueksi. Yksikössä ollaan tyytyväisiä työyhteisön toimintakulttuuriin kauttaaltaan. Työ- ja toimintaympäristöön, etätyömahdollisuuksiin ja työvälineisiin ollaan tyytyväisiä. Yksikössä ollaan myös melko tyytyväisiä keskinäiseen vuorovaikutukseen mutta tyytymättömiä valmistelusta ja päätöksistä viestimiseen. Työnantajakuvaan ja arvoihin ollaan yksikössä keskimääräisen tyytyväisiä muihin yksiköihin verrattuna. Virasto koetaan melko hyväksi työpaikaksi, ja arvio työhyvinvoinnista saa hyvät arvosanat.

Toiminnan kehittäminen

Toiminnan kehittäminen yksikön tehtävät ovat sidoksissa asiakasvirastojen varsinaisen substanssitehtävien toteuttamiseen ja niiden kehittämiseen. Yksikön rooli eroaa siten olennaisesti hallinnollisten palvelujen toteuttamisesta.

Yksikön toiminnan pääpaino on digitalisaatiohankkeissa, niihin kytkeytyvien palvelujen ja prosessien kehittämisessä sekä työvoimapalvelujen muutosten toimeenpanon tukemisessa. Muita tehtäviä ovat asiantuntijuuden vahvistaminen (osaamisen johtaminen ja koulutukset) asiakasvirastoissa, asiakasvirastojen toiminnan kehittämisen tukeminen ja kehittämishankkeiden fasilitointi.

KEHA-keskuksen perustamisesta lähtien kehittämistoiminnon rooli ja mandaatti on ollut osin epäselvä sekä asiakasvirastoille että ohjaaville tahoille että KEHA-keskukselle. Toiminnan kehittämisyksikkö ei ole onnistunut löytämään selkeää hyväksyttyä roolia kokonaisuudessa. Eri sidosryhmien risteävät intressit vaikeuttavat tätä.

Vuoropuhelussa ja resurssien hyödyntämisessä ristiin KEHA-keskuksen sisällä eri yksiköiden välillä on siiloutuneesta rakenteesta johtuen haasteita, mikä osaltaan heikentää kehittämisyksikön toimintamahdollisuuksia.

Toiminnan kehittämisyksikön resursointia on vahvistettu huomattavasti käynnistymisvaiheesta, jolloin yksikössä työskenteli vain 16 henkeä ja sen tehtäväkuva oli huomattavan suppea. Viimeisen 3 vuoden ajanakin lisäystä on ollut noin 21 % ja nykyisin yksikössä työskentelee 42 henkilöä. TE-digi-hanke ja muut työvoimapolitiisiin uudistuksiin kytkeytyvät muutokset ovat edellyttäneet resurssien kasvattamista.

Asiakasvirastojen näkökulmasta toiminnan kehittämisyksikön palvelut näyttävät ohuilta, sillä suuret kansalliset kehittämishankkeet eivät näy suoraan virastoihin. Asiakkaat odottavat tukea etenkin osaamisen kehittämiseen, ja tähän ei nykyisillä resursseilla ole pystytty vastaamaan kattavasti. Myös asiakasvirastojen toiminnan kehittämisen tuki näyttäytyy ohuena.

Kehittämistehtävissä on päällekkäisyyksiä asiakasvirastojen oman tekemisen, ministeriön kehittämisresurssien sekä KEHA-keskuksen tietohallinta- ja viestintäyksikön digitalisaatiokehittämisen kanssa.

Toiminnan kehittämisyksikön henkilöstötyytyväisyyskyselyissä näkyy kriittisyyttä viraston johtamista kohtaan. Töiden organisointi saa esimiestasolla erityisen huonot ja johdon tasolla vielä huonommat arvostukset. Myös ylimmän johdon toiminnassa suunnannäyttäjänä ja esimerkkinä nähdään kehitettävää ja työn tavoitteiden selkeydessä parannettavaa. Työ koetaan keskimäärin haastavammaksi, motivoivammaksi ja innostavammaksi kuin muissa yksiköissä. Palkkauksen suhteen yksikkö on vähemmän kriittinen kuin muut yksiköt. Osaamisessa ja oppimisessa yksikkö noudattelee viraston keskiarvoa. Työyhteisön toimintakulttuuri saa yksikössä hieman keskiarvoa alhaisemman arvion. Työ- ja toimintaympäristö koetaan hyväksi. Työssä koetaan kuitenkin epävarmuutta muita enemmän: työpaikan menetystä pelätään, ja työn hallinnan tunne on muita vähäisempi. Näistä syistä työhyvinvoinnin arvioidaan olevan vähäisempää kuin muissa yksiköissä. Myös kokemus työpaikan hyvyydestä on vähäisempi kuin viraston muissa yksiköissä.

Johdon tukiyksikkö

KEHA-keskuksen ja sen asiakasvirastojen toimintaympäristö muuttuu erittäin nopeasti ja joskus hyvin arvaamattomalla tavalla, kuten viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet. Tulevaisuuden haasteet ovat moniulotteisia ja keskinäisriippuvia, jossa päätöksenteossa vaaditaan laajaa ymmärrystä monimutkaisista kokonaisuuksista. Johdon tukiyksikön tehtävänä on tuottaa virastokokonaisuudelle tietoa toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista tulevaisuuden kehityskulkuja hahmottavalla ennakkointityöllä.

Toimintaympäristön seurannan ja ennakkointityön avulla se tukee ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen johtoa strategiatyössä, asiakkuuksien hoidossa ja laadunohjauksessa. Lisäksi johdon tukiyksikkö vastaa KEHA-keskuksen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Haasteellisista tehtävistä huolimatta niihin käytetty työpanos on viidessä vuodessa pudonnut noin 70%. Yksikön resurssit ovat alhaiset suhteessa kasvaviin tarpeisiin. Etenkin nopeasti kehittyvät tiedolla johtamisen mahdollisuudet sekä siihen liittyvien kyvykkyyksien kasvattamiselle olisi tarvetta. Tiedolla johtaminen ja analyytiikka mahdollistaisi uudenlaisten palvelujen tuottamisen, mutta nykyisillä resursseilla ei ole mahdollista toteuttaa tarvittavia kehityspanostuksia.

Henkilöstökyselyissä johdon tukiyksikön henkilöstön arviot ovat positiivisempia kuin KEHA-keskuksen koko henkilökunnat keskiarvot. Vastaajat ovat erittäin

tyytyväisiä työ- ja toimintaympäristöön. He ovat sitoutuneista viraston tavoitteisiin. Myös yhteistyö KEHA-keskuksen eri yksiköiden ja asiakasvirastojen kanssa sujuu vastaajien mukaan sujuvasti. KEHA-keskuksen rooli suhteessa asiakasvirastoihin ja viraston ohjaajiin ei ole kuitenkaan tämänkään vastaajaryhmän mukaan selkeä.

KEHA-keskuksen palvelut ovat tehokkaasti toteutettuja, mutta asiakastarpeen huomioimiseen palvelujen kehittämisessä on syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota tulevaisuudessa. Myös kehityskeskustelut osaamisen ja kehittymisen tukena eivät toimi kovin hyvin ja tiedonkulussa organisaation sisällä on vastaajien mielestä puutteita.

Siviilipalveluskeskus

Siviilipalveluskeskus on KEHA-keskuksen muusta kokonaisuudesta erillinen kokonaisuus. KEHA-keskus toimii hyvänä kotipesänä varsin pienelle ja erityistehtävää hoitavalle yksikölle, joka hyötyy keskuksen yhteisistä tilaisuuksista. Siviilipalveluskeskuksen talousasioita hoitava henkilöstö on organisatorisesti sijoitettu KEHA-keskuksen talousyksikköön.

Siviilipalveluskeskuksen toimintaa on tehostettu ja tukitoimintoja ulkoistettu. Synergiat muun KEHA-keskuksen toiminnan kanssa ovat vähäiset. Rahoitus keskuksen toiminnalle tulee osin oman siviilipalvelusmomentin kautta, vain henkilöstökulut tulevat KEHA-keskuksen budjetista.

Siviilipalveluskeskuksella on omat palvelunsa, oma asiakaskuntansa ja omat sidosryhmänsä. Sen toimintaa ohjaa siviilipalveluslaki, jonka uudistamista parlamentaarinen komitea työstää. Muutokset lainsäädännössä voivat tulevaisuudessa vaikuttaa olennaisesti yksikön tehtäviin ja toimintaan.

3.3 KEHA-keskuksen rooli yhtenäisten menettelyjen edistäjänä

KEHA-keskukselle on valtioneuvoston asetuksessa annettu tehtäväksi edellä läpikäytyjen tehtävien lisäksi antaa valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kanalta tarpeelliset ohjeet säädetyissä kehittämis- ja hallintoasioissa. Tämä tehtävä on

vahvasti sidoksissa KEHA-keskuksen tietohallintopalveluihin, joiden tehtävänä on kehittää, hankkia ja ylläpitää sähköisiä palveluja ja tietojärjestelmiä ELY-keskusten ja TE-toimistojen käyttöön. Prosessien kehittäminen ja niiden digitalisointi edellyttävät yhtenäisten menettelyjen käyttöönottoa. Lisäksi koko valtionhallintoa ohjataan kohti yhä yhdenmukaisempia hallinnollisia käytäntöjä ja tukiprosesseja. Tätä kehitystä ohjaavat osaltaan VM, VNK ja valtionhallinnon yhteiset palvelutuottajat.

Tuki- ja hallintopalvelujen yhdenmukaistamistehtävässä on törmätty ristiriitaan asiakasvirastojen ja KEHA-keskuksen välillä. Asiakasvirastot kokevat, että KEHA-keskus ohjaa niiden tehtävien toteuttamista. KEHA-keskus taas katsoo toteuttavansa yhdessä sovittua kehittämistyötä ja ohjeistavansa uudistusten käyttöönottoa.

Tämän ristiriidan poistamiseksi, asiakastarpeiden priorisoimiseksi kehitystyössä ja kaikkien osapuolten sitouttamiseksi asiakasvirastojen roolia yhtenäistämisen ja kehitystyön valmisteluvaiheessa tulisi vahvistaa. ELY-keskusten ylijohtajakokouksen ja TE-toimistajohtajien verkoston roolina tulisi olla uusien kehittämiskohteiden tuominen KEHA-keskuksen valmisteltaviksi. KEHA-keskuksen tulisi valmistella kehittämis-toimenpiteet, minkä jälkeen ylijohtajakokouksen ja TE-toimistajohtajien verkoston tehtävänä olisi priorisoida ja koordinoita hankkeet.

Kaikki uudistukset eivät lähde liikkeelle asiakastarpeesta, vaan osa niistä johtuu valtionhallinnon yhteisten käytäntöjen tuomisesta virastokokonaisuuden käyttöön. Nämäkin uudistukset taustoineen ja perusteluineen pitäisi tuoda yllä mainittuun asiakasvirastojen yhteiseen käsittelyyn. Yhteinen käsittely tukee niiden tarkoituksenmukaisen toimeenpanon suunnittelua ja toimii myös ennakoivana viestintäkanavana asiakasvirastoihin päin, jotta ne voivat valmistautua ajoissa uudistusten käyttöönottoon ja soveltamiseen.

Koska tavoitteena on koko virastokokonaisuuden vahva kumppanuus, ELY-keskusten ja TE-toimistojen edustajat voisivat osallistua KEHA-keskuksen johtoryhmätyöskentelyyn. Tällöin asiakasnäkökulma olisi jatkuvasti läsnä keskuksen päätöksenteossa. Väärinkäsityksiltä vältyttäisiin, ja samalla asiakasvirastot sitoutuisivat viemään uudistukset osaksi virastojen arkea.

3.4 KEHA-keskuksen ohjauksen haasteet

Valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista (1392/2014) määritellään KEHA-keskuksen ohjaus hyvin lyhyesti:

Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii siitä, että kehittämis- ja hallintokeskuskelle laaditaan tulostavoiteasiakirja. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovainministeriö laativat yhdessä tietohallintopalvelujen tulostavoitteet.

Asetus ei määrittele tarkemmin muiden hallinnonalojen roolia ohjauksessa, vaikka KEHA-keskus toimii monialaisessa ympäristössä. On kuitenkin useiden hallinnonalojen etujen mukaista varmistaa, ettei KEHA-keskuksen hallintopalvelujen toteuttamiseen allokoituja resursseja käytetä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan substanssisidonnaisten palvelujen kehittämiseen. Koska muiden hallinnonalojen roolia tulosohtauksessa ei asetuksessa ole tarkemmin määritelty, käytäntö on muodostunut siten, että ELY-keskuksia ohjaavat ministeriöt käsittelevät hallintopalvelujen osalta myös KEHA-keskuksen tulosohtausta. Tulosohtauksen läpinäkyvyyttä ja tiedonvaihtoa eri intressitahojen välillä on syytä edelleen kehittää epäselvyyksien ja väärinkäsitysten välttämiseksi.

Haasteena on TEM:n hallinnonalan tehtäviin liittyvä ohjaus, jossa on kasvavaa tarvetta valtakunnalliseen koordinaatioon, yhdenmukaistamiseen ja operatiiviseen ohjaukseen erityisesti merkittävässä digikehityshankkeissa. Toimijoiden (KEHA-keskuksen, TE-toimistojen, ELY-keskusten ja TEM:n) epäselvät roolit hallinnonalan kehityshankkeissa ovat haaste ohjaukselle. KEHA-keskuksen näkökulmasta hallinnonalan (TEM) yhtenäinen ääni kuuluu heikosti, ja toisaalta KEHA-keskuksen heikko mandaatti vaikeuttaa hankkeiden etenemistä.

3.5 KEHA-keskuksen rooli ja ohjauksen kehittäminen

KEHA-keskuksen rooli ja tulevaisuuden tahtotila vaativat selkeyttämistä. KEHA-keskuksen sisällä, ohjaavissa tahoissa ja asiakasvirastoissa on eri näkemyksiä siitä, millainen KEHA 2.0:n tulisi olla. Keskeinen jakava näkökulma on, pitäisikö KEHA-keskuksen keskittyä yksinomaan hallinnollisten geneeristen palvelujen tuottamiseen

ja kehittämiseen vai niiden ohella enenevissä määrin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan substanssisidonnaisten tehtävien tukemiseen ja kehittämiseen.

KEHA-keskuksen nykyinen rooli on osin epäselvä, ja harmaita alueita on paljon. Näitä ovat mm. asiakasvirastoille tarjottavien palvelujen kattavuus, hallinnollisen yhtenäistämisen menettelyt ja substanssiin kytkeytyvät tehtävät kehittämishankkeissa.

On herännyt kysymys, kuka johtaa digitalisten palvelujen kehittämistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen osalta. On nähty, ettei selkeää yhteistä ohjeistusta tai ohjausta sähköisten palvelujen toimintalogiikkaan koko valtionhallinnon osalta ole. Osa ELY-keskuksista ohjaavista tahoista on myös tuonut esiin sen, että KEHA-keskus priorisoi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan substanssisidonnaisten tehtävien kehittämistä muiden tehtävien kustannuksella. Toisaalta kaikki ohjaavat tahot ovat yhteisessä PMO- verkostossa ja aluehallinnon digitalisaation johtoryhmässä, jossa KEHA-keskuksen ICT-kehittämistä priorisoidaan.

Yhtenä vaihtoehtona on erottaa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan substanssisidonnaisten tehtävien kehittäminen hallinnollisten palvelujen tuottamisesta ja kehittämisestä. Kummallekin tehtäväalueelle annetaan oma budjetti ja omat tulostavoitteet. Tämä ratkaisu lisäisi toiminnan läpinäkyvyyttä ja selkeyttäisi ohjausta. Eriyttämisen yhteydessä on määritettävä selkeät pelisäännöt esimerkiksi yhteisten alustaratkaisujen rahoituksen periaatteista.

Eriyttämisen jälkeen myös ohjaus voitaisiin eriyttää: hallintopalvelujen tuottamista ja kehittämistä ohjattaisiin eri hallinnonalojen kesken kaikille läpinäkyvänä yhteisenä prosessina, ja vastuu tulosohtausasiakirjojen laatimisesta säilyisi kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriössä asetuksen mukaisesti. TEM vastaa oman hallinnonalan substanssikehittämisen tulosohtauksesta sille määritellyn erillisen budjetin raa-meissa. Tämän alueen kehittämisen sisältökehitystä ohjaavat asiakasvirastot ylijoh-tajakokouksen ja TE-toimistojen johtajaverkostojen kautta.

Kaikille yhteisessä digitalisaatiokehittämisessä KEHA-keskuksella on kehittä-misen asiantuntijaorganisaationa suuri merkitys. Sen tulisi olla merkittävässä roolissa säädösvalmistelussa, keskustelua avattaessa ja erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja ra-kennettaessa.

Eriyttäminen mahdollistaisi nykyistä paremmin uusien substanssisidonnaisten tehtävien tuomisen KEHA-keskukseen. Kansallisten rakenteiden uudistuminen luo tarpeita valtakunnallisille tukirakenteille, joiden osalta olisi luontevaa tarkastella KEHA-keskuksen mahdollista roolia. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on kaksi keskeistä ekosysteemiä: elinkeinotoiminnan kehittämisen sekä työllistymisen ja rekrytoinnin ekosysteemit. Molempiin kytkeytyy merkittävä määrä toimijoita. KEHA-keskuksella on merkittävä rooli näiden ekosysteemien alustojen rakentajana ja ylläpitäjänä. Ekosysteemit rakentuvat pitkälti kokoavien digitaalisten alustojen, tietovarantojen ja tietovirtojen mahdollistamina. Kokonaisarkkitehtuurin hallinta on keskeistä ja edellyttää koko valtionhallinnon tasoista koordinoitua. KEHA-keskuksella on hyvät kyvyt tukea kokonaisuutta, ja sillä on tässä jo nykyisellään aktiivinen rooli. Kehitys edellyttää kuitenkin resurssien ja avainosaamisen vahvistamista.

Näihin ekosysteemeihin kytkeytyy toiminnallisia tukikokonaisuuksia, joiden tarkoituksenmukaista sijoittumista uudistuvassa rakenteessa on mietittävä. Työllistymistä edistävän monialaisen työn sekä jatkuvan oppimisen ja työllisyyden tukirakenteiden tarve kasvaa palvelujärjestelmän hajautuessa paikalliseen, alueelliseen ja valtakunnalliseen toimintaan, jossa tarvitaan yhtenäisiä menettelyjä, koordinaatiota, tiedonjakoa ja yhteisiä ict-ratkaisuja. Yhteisen asiakas ja vaikuttavuustiedon paikallinen, alueellinen ja valtakunnallinen hyödyntäminen on järjestelmän kansallisen tason ohjauksen keskiössä.

KEHA-keskuksella on kasvava rooli ict-ympäristöjen ja -alustojen, tietovarantojen ja tiedon hyödyntämisen rakentajana sekä ylläpitäjänä. Kehittyneen tiedolla johtamisen välineet ja alustaratkaisut ovat keskeisiä tulevaisuuden tukirakenteiden osia. KEHA-keskuksella on siten joka tapauksessa merkittävä rooli tukirakenteiden infrastruktuurin tarjoajana, joten se voisi toimia myös näiden kokonaisuuksien luonnollisena kotipesänä. KEHA-keskuksella on hyvät valmiudet toimia erilaisten kokonaisuuksien kuten erillisen siviilipalvelusyksikön hallinnollisena kotipesänä.

Näiden tukirakenteiden on kiinnitettävä erityistä huomiota ohjauksen selkeyteen, mikä edellyttäisi käytännössä substanssisidonnaisten tehtävien nykyistä selkeämpää erottamista yleisistä hallinnollisista tehtävistä KEHA-keskuksen sisällä.

4 KEHA-keskuksen tulevaisuuden palvelut ja kyvykkyydet

4.1 Kehittyminen ja tulevaisuuden tarpeisiin vastaaminen

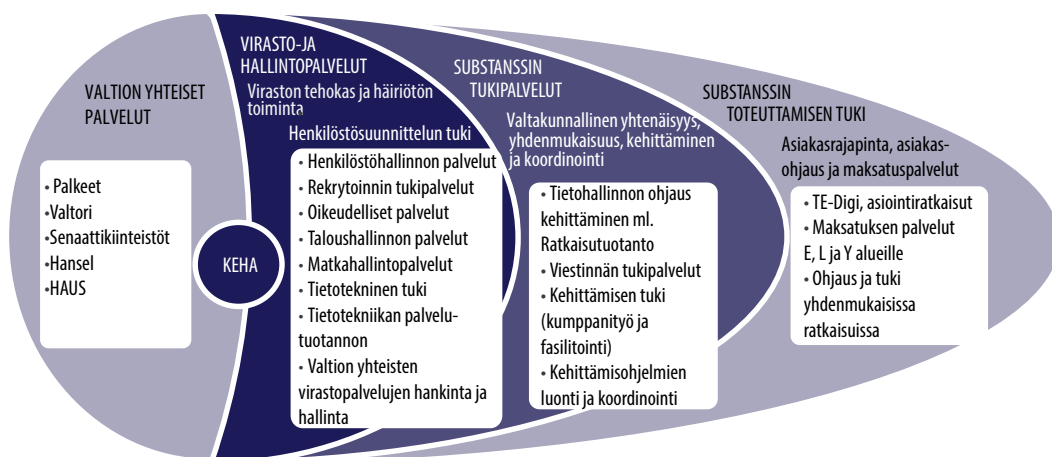
KEHA-keskuksen toiminnan painopiste oli sen toiminnan ensimmäisinä aikoina virasto- ja hallintopalvelujen järjestämisessä, yhtenäistämässä ja tuottamisessa tehokkaasti sen asiakasvirastoille, ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Tässä tehtävässään se on onnistunut, ja palvelujen keskittäminen näyttäisi tuoneen merkittäviä tuottavuushyötyjä. Keskittäminen on useilla mittareilla mitattuna parantanut tehokkuuden ohella myös palvelujen laatua. Palvelujen tuottamisen prosesseja on kehitetty, virtaviivaistettu ja digitalisoitu. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) ja muiden valtion viranomaisten tuottamia palveluja on pystytty ottamaan keskitetysti käyttöön koko asiakasvirastokentässä.

Tälläkin saralla työ on vielä kesken. Asiakasvirastot odottavat kokonaispalvelua, ja tehtävien valuminen virastoihin syö keskittämisen hyötyjä. Asiakasvirastoihin on jäänyt siirrettyihin kokonaisuuksiin kytkeytyviä tehtäviä, jotka kuormittavat etenkin niiden johtoa ja esimiehiä. KEHA-keskuksen palvelut eivät kaikilta osin ole ratkaisseet asiakkaan koko hallinnollisen tuen tarvetta, ja asiakasvirastot ovat palkanneet omia tukiresursseja viestintään, henkilöstöpalveluun, taloushallintoon, toimistopalveluihin sekä osaamisen kehittämisen ja koulutuksen tehtäväalueille. Yhdessä ohjaajien ja

asiakasvirastojen kanssa tulisi määritellä tarkoituksenmukainen palvelukokonaisuus, jota on tarkoituksenmukaista tuottaa valtakunnallisesti yhtenäisesti.

Hallintopalvelujen kehittämistyötä on syytä jatkaa erityisesti asiakaslähtöisen kehittämisen ja palveluketjujen eheyden näkökulmasta. Tehtävien keskittämistä KEHA-keskukseen olisi perusteltua jatkaa niiden tukipalvelujen osalta, jotka nykytilassa on jo keskitetty joihinkin ELY-keskuksiin.

KEHA-keskuksen toiminnan painopisteet ovat kuitenkin viimeisten vuosien aikana muuttuneet. Asiakasvirastojen muuttunut toimintaympäristö etenkin työvoima- ja elinkeinopalveluissa on siirtänyt KEHA-keskuksen kehittämistoiminnan painopistettä substanssijärjestelmien kehittämiseen (kuva alla).



Kuvio 5. KEHA-keskuksen roolit ja painopisteet muuttuvassa ympäristössä.

4.2 Palvelujen kehittäminen ja tarvittavat kyvyt

Useimpia KEHA-keskuksen hallinnon palveluja yhdistää se, että ne tuottavat tietoa asiakkaidensa toiminnasta, muun muassa tietoa viraston taloudesta, henkilöstöstä, päätöksistä, hankinnoista ja asiakkaista. Syntynyt tieto on kuitenkin ollut erillisissä järjestelmissä ja vaikeasti hyödynnettävissä muissa kuin kyseisen toiminnon prosesseissa. Seuraava iso askel KEHA-keskuksen tuottamissa hallinnon palveluissa on yhdistää asiakasvirastojen eri toiminnoissa syntyvä data ulkoisiin datalähteisiin ja

tuottaa kehittyneitä analytiikkapalveluja asiakasvirastojen tarpeisiin. KEHA-keskus on jo määrätietoisesti aloittanut muutoksen (esimerkiksi MYLLY-tietoaltaan kehittäminen).

Tieto- ja analytiikkapalvelut edellyttävät käytettävissä olevan datan lisäksi osaavia resursseja ja kykyä tuottaa asiakkaiden tarvitsemaa analyysia. Analytiikan osaamista tulisi vahvistaa ja riittävät kehityspanostukset varmistaa nopeasti kehittyvän tiedolla johtamisen mahdollisuuksien hyödyntämiseksi etunojassa. Yksinkertaisimmillaan analytiikka voi olla raportointia, edistyneimmillään koneoppimista ja tekoälyä. Tärkeä osa analytiikkapalveluja on kyky tunnistaa asiakastarve. Tästä syystä yhteistyön asiakasvirastojen ja KEHA-keskuksen analyysipalvelujen välillä tulisi olla saumatonta. Hyödyntämällä datan tuomia mahdollisuuksia voidaan tehdä parempia päätöksiä nopeammin, työskennellä tehokkaammin, säästää rahaa ja löytää uusia toimintamalleja.

KEHA-keskus on viiden ensimmäisen toimintavuotensa aikana kehittänyt varsin onnistuneita hallinnon peruspalveluja asiakkailleen. Näissä palveluissa on joillakin alueilla vielä puutteita, ja asiakasvirastot ovat joutuneet hankkimaan täydentäviä resursseja paikkaamaan näitä katvealueita. Seuraavassa käydään lyhyesti läpi tunnistettuja palvelualuekohtaisia kehittämiskohteita ja puutteiden korjaamiseen tarvittavia kykyjä.

Henkilöstöpalveluissa rekrytoinnin tukea tulisi laajentaa lomakkeista kokonaisvaltaiseen prosessitukeen. Tämä edellyttää lisäresursseja. Myös kokonaisvaltaisemmalle asiakasviraston henkilöstösuunnittelulle voisi olla tarvetta. Tämä edellyttää toimintamallin muuttamista, ja se voitaisiin toteuttaa normaalioloissa nykyisilläkin resursseilla.

Oikeudellisia palveluita KEHA-keskus tarjoaa nykyisin vain ns. hallintoasioihin liittyen. Substanssiasioihin liittyvää laintulkinnan osaamista on saatavilla kunkin hallinnonalan ministeriöissä ja ohjaavissa virastoissa ja/tai KEHA-keskuksen asiakasvirastoissa. Tätä osaamista voisi siirtää etenkin asiakasvirastoista KEHA-keskukseen.

Taloushallinnon rooli tietojohdamisen tiedontuottajana on merkittävä. Taloushallinnon palveluissa on muitakin potentiaalisia täydentäviä palveluita ja kehittämiskohteita:

- prosessien sähköistäminen ja automatisointi

- taloussuunnittelun kehittäminen
- substanssiin liittyvät taloushallinnon palvelut
- saatavien perintään liittyvät toimeenpanotehtävät
- perintäjärjestelmän käytön laajentaminen ELY-keskusten takaisinperintä-saatavien käsittelyyn ja perintäkäsittelyn sähköistäminen
- matkahallinnon asiakaspalvelun kehittäminen ja maksuaikakorttikäytäntöjen kehittäminen

Kokonaisuudessa taloushallinnossa tarvitaan yhä vahvempaa asiakaspalveluosaa-
mista sekä nykyistä tiiviimpää yhteistyötä muiden KEHA-keskuksen yksiköiden
kanssa etenkin prosessi- ja järjestelmäkehittämisessä.

Asianhallinnan palveluilla on merkittävä rooli tiedon tuottamisessa ja säilyttämi-
sessä. Yhtenä osana on asiakasvirastojen arkistojen vieminen yhteen järjestelmään.
Tavoitteina ovat yksi yhteinen asianhallinta- ja arkistojärjestelmä asiakasvirastoille
sekä asianhallinta- ja toiminnohjausjärjestelmien integrointi O365-dokumentin-
hallintaympäristöön. Vanhojen asiakirjastojen digitointi on toinen merkittävä koko-
naisuus.

Kummatkin hankkeet vaativat resursseja. Asianhallinnan siirtäminen uuteen järjes-
telmäympäristöön edellyttää resursseja tietojärjestelmäpalveluilta sekä uuden ym-
päristön osaamista. Paperiarkistoja on digitoitu tehty monissa virastoissa, ja niiden
kokemuksia kannattaa hyödyntää karikoiden välttämiseksi. Digitointi on työinten-
siivistä, ja sen toteuttamisessa kannattaa tukeutua yhteistyöhön Kansallisarkiston
kanssa.

Virastopalvelussa on meneillään useita palveluja kehittäviä hankkeita. Aulapalvelut
on ulkoistettu ja toimitilapalveluissa toteutetaan laajaa toimitilaturvallisuuskonsep-
tia. Sähköautojen latauspisteitä tuodaan sekä omille että virka-autoille ja työympä-
ristöjä kehitetään koko ajan. Uudistaminen toteutetaan tiiviissä yhteistyössä asia-
kasvirastojen ja Toiminnan kehittäminen yksikön kanssa.

Hankintapalvelujen osalta kehittämismahdollisuuksia on mm. sopimushallinnassa,
neuvonnassa ja hankintadatan analysoinnissa. Yhteistyö asiakasvirastojen kanssa
on tärkeää myös hankintapalveluja kehitettäessä. KEHA-keskuksen rooli neuvon-
nassa ja hankintojen yhtenäisessä ohjauksessa on määriteltävä. Hankintadataa ja
sen hyödynnettävyyttä kehitetään osaksi virastojen tietovarantoja ja johtamista.

Virastopalveluissa on lisäksi paljon potentiaalisia käytännön kehittämismahdollisuuksia, kuten aula- ja vartiointipalvelujen ulkoistaminen, leasing-autokaluston käytön optimointi ja uusien Digi- ja viestintäviraston tarjoamien organisaation toimikorttien palvelujen hyödyntäminen esimerkiksi kulunvalvonnassa. Yhteistyö asiakasvirastojen kanssa on tärkeää, koska eri virastojen tarjonnat poikkeavat tällä hetkellä toisistaan.

Maksatuspalvelujen merkittävänä kehittämismahdollisuuksina ovat kattava maksatukseen liittyvä raportointi johdolle, jossa tarjotaan tietoa maksatuksen määrästä, käsittelyajoista jne. Toinen merkittävä tuottavuutta parantava kehityskohde on tulorekisterin hyödyntäminen maksatuksessa. Yksikön palveluita ja osaamista mm. petosten torjunnassa, perinnässä ja konseptikehittämisessä voisi lisäksi tuotteistaa ja tarjota muille viranomaisille. Nämä uudistukset edellyttävät tietojärjestelmäosaamista, jota KEHA-keskuksessa on, sekä tuotteistamis- ja markkinointiosaamisen vahvistamista.

Asiakasvirastojen suurimmat odotukset liittyvät tieto- ja analytiikkapalvelujen kehittämiseen sekä henkilöstö- ja taloushallinnon palveluketjujen täydentämiseen. Viimeksi mainittu voidaan toteuttaa pääasiassa yksiköiden omana kehitystyönä yhdessä asiakasvirastojen kanssa. Tieto- ja analytiikkapalvelujen kehittäminen edellyttää KEHA-keskuksen kaikkien yksiköiden panosta, yhteistyötä asiakasvirastojen kanssa, kaikkien osapuolten toimintamallien kehittämistä ja tietojärjestelmäkehitystä. Odotuksiin vastaaminen edellyttää resurssien vahvistamista.

4.3 KEHA-keskuksen kyky kehittää toimintaa

KEHA-keskuksella on kaksi toisistaan poikkeavaa tehtävää toiminnan kehittämisessä. Toinen tehtävä on kehittää keskuksen omia asiakasvirastoille kohdistettuja geneerisiä palveluita, ja toinen kohdistuu työ- ja elinkeinohallinnon substanssialueen digitaalisten palvelujen kehittämiseen.

KEHA-keskuksen kaikki yksiköt osallistuvat asiakasvirastoille tarjottavien geneeristen palvelujen kehittämiseen omien palvelukokonaisuuksiensa osalta. Näiden hallinnollisten ja tukipalvelujen palvelujen kehittämisessä nuori virasto onkin edistynyt viidessä vuodessa hyvin. Sen yksiköt muun muassa hyödyntävät digitalisaatiota oman

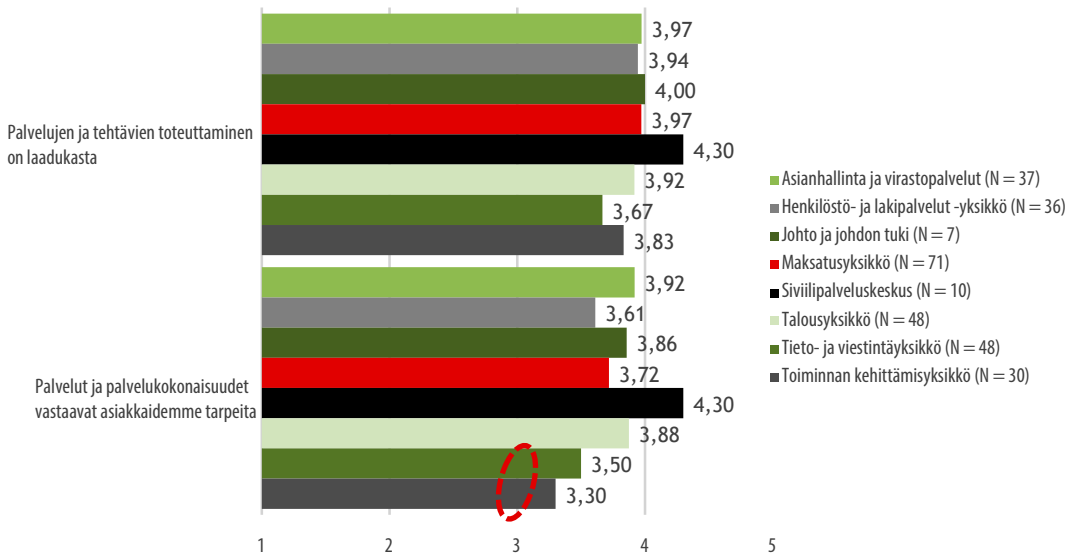
toimintansa tehostamisessa henkilöstölle tehdyn kyselyn perusteella varsin hyvin. Asiakasvirastotkin ovat pääosin tyytyväisiä palveluun. Suurimmat puutteet ovat olleet palveluketjujen palasten puuttumisissa, joita käsiteltiin edellisessä kappaleessa.

Seuraava suuri kehitysponnistus on yhdistää eri hallinnon palveluissa syntyvä data ja luoda tätä kautta pohja tiedolla johtamisen tueksi kehitettävälle analytiikkapalveluille. Kehittämiseen tulee osallistaa yhtä aikaa asiakasvirastot, KEHA-keskuksen kaikki yksiköt ja ulkopuoliset järjestelmätoimittajat. Kehittämistyön reunaehdot kuten valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) tuottamat palvelut ja julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniset linjaukset on määritetty monelta osin kansallisella tasolla.

KEHA-keskuksen toiminnan kehittämisyksikkö sekä tietohallinto ja viestintäyksikkö ovat avainroolissa kehittämisen yhteishankkeessa. Roolien ja työnjaon selkeyttäminen sekä KEHA-keskuksen sisällä eri yksiköiden välillä että suhteessa asiakkaisiin on toiminnan kehittämisen kyvykkyyden kannalta merkittävää. Roolia ja työjakoa käsitellään seuraavassa kappaleessa (4.4) tarkemmin.

Toinen toiminnan kehittämisen kykyä haastava rakenteellinen tekijä on KEHA-keskuksen yksiköiden siiloutuminen. Toiminnan kehittämisyksikön ja muiden yksiköiden vuoropuhelu on omien kyvykkyyksien ja palvelujen kehittämisessä avaintekijä, jossa on kehitettävää.

Isojen virastokokonaisuutta koskevien uudistushankkeiden läpivienti on haastavaa tasapainoilua yksittäisen toimijan erityistarpeiden huomioimisen ja kokonaisuuden yhdenmukaisuuden välillä. Lisäksi valtakunnallisissa uudistushankkeissa voi olla vaikeaa löytää yksittäisten operatiivistenkin näkökulmien osalta kokonaisomistajaa. Keskeistä on kyky fasilitoida, hallita ja johtaa uudistushankkeen läpivientiä. Isojen uudistusten hallinnan osaamista tulee KEHA-keskuksessa kehittää ja resursseja vahvistaa. Toimintaympäristössä meneillään olevat merkittävät muutokset edellyttävät KEHA-keskukselta kykyä tukea kokonaisuuden uudistumista.



Kuvio 6. Palvelut ja asiakastarpeisiin vastaaminen (henkilöstökysely).

Toinen merkittävä kehittämistehtävä kohdistuu työ- ja elinkeinohallinnon substanssialueen digitaalisten palvelujen kehittämiseen. Etenkin työvoimapalveluiden alueella on tulossa suuria muutoksia, esimerkiksi pohjoismaisen työvoimapalvelujen vaatimukset digitaalisille palveluille, joiden toteuttamiseen TE-toimistot tarvitsevat ulkopuolista tukea ja apua. KEHA-keskus on tähän luonnollinen kehittämisen kumppani. Isoissa kehittämishankkeissa roolit, työnjako ja ohjaus ovat merkittävässä roolissa onnistumisen kannalta.

Seuraavassa kappaleessa käsitellään KEHA-keskuksen ja sen asiakasvirastojen ja muiden sidosryhmien roolien ja työnjaon selkeyttämistä ja ohjauksen kehittämistä siten, että TEM-hallinnonalan substanssikehittäminen erotetaan KEHA-keskuksen palvelujen kehittämisestä ohjauksen ja budjetoinnin näkökulmasta auttaa selkeyttämään hankeohjausta ja hankkeiden resurssointia.

KEHA-keskuksessa on osaamista sekä omien palvelujen että asiakasvirastojen toiminnan kehittämiselle. Kyvykyys on kiinni ohjaamisen, roolituksen, työnjaon ja johtamisen selkeyttämisestä.

4.4 KEHA-keskuksen roolin ja työnjaon selkeyttäminen suhteessa sidosryhmiin

KEHA-keskuksen rooli suhteessa asiakasvirastoihin ei kaikilta osin ole selvä, vaan harmaita alueita on useita. KEHA-keskuksen sisällä, sitä ohjaavissa tahoissa ja asiakasvirastoissa on erilaisia näkemyksiä roolien rajautumisesta. Ydintehtävänä on tarjota keskitettyjä hallinnollisia palveluita, joiden roolit ovat helpommin määritettävissä. KEHA-keskuksella on toisaalta tehtäviä, joissa se on suoraan tekemisissä loppuasiakkaiden kanssa esimerkiksi maksatuspalveluiden toteuttajana ja sähköisten palvelualustojen ylläpitäjänä. Valtakunnallisen yhdenmukaisuuden merkityksen kasvamisen, digitalisaation ja tukipalvelujen kehittymisen myötä luonnollinen kehitys on ohjannut KEHA-keskusta yhä tiiviimpään kytkeytymiseen substanssitehtävien kanssa. Rooleja tuntuisi olevan sitä vaikeampaa määrittää, mitä lähempänä ja mitä tiiviimmin KEHA-keskuksen palvelut kytkeytyvät asiakasvirastojen substanssitehtäviin. Toimintamallien uudistaminen digitalisaatiota hyödyntäen edellyttää kuitenkin substanssilähtöistä valtakunnallista kehittämistä, jossa roolien, omistajuuden ja vastuun löytäminen on välillä haastavaa.

Harmaita alueita on tunnistettavissa eri osa-alueilla. Varsinaisten hallinnollisten perustehtävien kattavuudesta ja niiden osalta työnjaossa asiakasvirastojen kanssa on eriäviä näkemyksiä, ja käytännöt eroavat yhtenäistämisestä huolimatta paikallisesti. Yhtenä kipupisteenä ovat olleet hallinnollisen yhtenäistämisen menettelyt, KEHA-keskuksen yhtenäistämisen edistämisen mandaatin ulottuvuus eri tehtäväkokoaisuuksiin ja tasapainoilu valtionhallinnon yhtenäisten käytäntöjen velvoittavuuden, asiakasvirastojen ohjauksen sekä KEHA-keskusta ohjaavien tahojen ohjauksen välillä.

Erityisen haastavaksi on osoittautunut KEHA-keskuksen toiminnan kehittämisryhmien tehtävien ja roolin määrittäminen. Sen palvelut kytkeytyvät hyvin tiiviisti asiakasvirastojen substanssitehtäviin ja niiden kehittämiseen. Asiakasvirastojen ohella toiminnan kehittämisryhmien tehtäväjakoa suhteessa KEHA-keskuksen tietohallinta- ja viestintäyksikköön tulisi selkeyttää sekä niiden välistä yhteistyötä tiivistää.



Kuvio 7. Toiminnan kehittämissyksikön rooli suhteessa ulkoisiin sidosryhmiin vaatii selkeyttämistä (henkilöstökyselyn tuloksia).

Seuraavassa tarkastellaan tavoiteltavaa työnjakoa eri tehtäväkokonaisuuksien näkökulmasta roolien selkeyttämiseksi.

Tehtäväalue	KEHA-keskus	Asiakasvirastot (ELY-keskukset ja TE-toimistot)	Substanssiohjaus	Tulosohjaus
Taloushallinto	Taloushallinnon prosessien kehittäminen, digitalisointi ja yhdenmukaistaminen, operatiivinen toteutus ja tietojen tuottaminen johtamisen tueksi (sisäinen laskenta) ja tiedolla johtamisen palvelut.	Viraston taloushallinnon tarpeiden määrittely, uusien prosessien implementointi ja taloushallinnon tuottamisen tietojen hyödyntäminen.	Ohjaavien tahojen ja substanssialueen tarpeet. VM ohjaa strategiatasolla, VK tuottaa operatiivisen tason ohjauksen ja Palkeet sitä tukevat tietojärjestelmät.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.

Tehtäväalue	KEHA-keskus	Asiakasvirastot (ELY-keskukset ja TE-toimistot)	Substanssiohjaus	Tulosohjaus
Henkilöstöhallinto	Henkilöstöhallinnon prosessien ja menetelyjen kehittäminen, digitalisointi ja yhdenmukaistaminen, operatiivinen toteutus (palkanlaskenta, työterveyshuolto jne.) ja henkilöstöjohtamisen tuki (rekrytointi, työhyvinvointi, henkilöstökyselyt jne.).	Viraston henkilöstöhallinnon tarpeiden määrittely, uusien prosessien implementointi ja henkilöstöhallinnon tuottamien tietojen hyödyntäminen.	Ohjaavien tahojen ja substanssialueen tarpeet. VM ohjaa strategiatasolla, VK tuottaa operatiivisen tason ohjauksen ja Palkeet sitä tukevat tietojärjestelmät.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.
Lakiasiat	Yleishallinnollinen ja muu juridinen tuki (esim. takaisinperintään liittyvät toimenpiteet).	Asiakasvirastojen tarpeet.	Ohjaavat ministeriöt (LVM, MMM, YM, TEM).	TEM määrittelee tarvittavat resurssit asiakas- tarpeet huomioiden.
Asianhallinta	Asianhallinnan sähköisten järjestelmien kehittäminen ja tietoturva, asianhallinta, arkistotoimen, kirjaa- mopalvelujen sekä niihin liittyvän tieto- ja asiakaspalvelun hoitaminen.	Asianhallinnan kehittämistarpeiden esiin tuominen ja tietopalvelujen hyödyntäminen.	Ohjaavien tahojen ja substanssialueen tarpeet, hallinnonalojen kehityssuunnat. Kansallisarkisto laatii määräyksiä, ohjeita, suosituksia ja oppaita.	TEM asettaa tavoitteet asianhallinnan kehittämisestä kuultuaan asiakasvirastojen tarpeet. Kansallisarkiston normiohjaus määrittelee vaatimukset.
Työympäristö- ja toimitilapalvelut	Koordinoi virastojen toimitilakokonaisuutta asiakasvirastojen tarpeiden mukaisesti (sopimukset, korjaustoimenpiteet ym.). Kokonaisuuden kehittäminen (tulevaisuuden mahdollisuudet) yhdessä Senaattikiinteistöjen kanssa ja asiakasvirastojen kanssa.	Asiakastarpeet ja niiden kehittyminen.	Substanssialueen erityistarpeet. Senaatti-kiinteistöt valtion työympäristö- ja toimitilapalvelujen tuottajana.	Toimitiloihin liittyvä ohjaus tehdään yhdessä Senaatin kanssa, jota ohjaa VM. TEM hyväksyy valtuudet vuokrasopimusten hyväksymiselle.

Tehtäväalue	KEHA-keskus	Asiakasvirastot (ELY-keskukset ja TE-toimistot)	Substanssiohjaus	Tulosohjaus
Virastopalvelut	Hoitaa kuljetuspalvelut, postinjoon, kokousjärjestelyt sekä asiakas ja tukipalvelut eri tilaisuuksissa. Palvelujen ja menettelyjen kehittäminen.	Asiakastarpeet ja niiden kehittyminen.	Substanssialueen erityistarpeet.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.
Maksatus	Maksatuksen prosessien kehittäminen, digitalisointi ja yhdenmukaistaminen, operatiivinen hoito ja raportointi loppuasiakkaalle/virastolle/ohjaaville tahoille. Maksatuksen kehittäminen.	Maksatuspäätökset ja kohteiden valvonta ja poikkeamien selvitystyö.	Substanssialueen erityistarpeet niiden hallinnonalojen osalta, joiden maksatuksia KEHA hoitaa (seuranta).	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.

Tehtäväalue	KEHA-keskus	Asiakasvirastot (ELY-keskukset ja TE-toimistot)	Substanssiohjaus	Tulosohjaus
Yhteiset viestintäpalvelut ja viestintäpalveluhankinnat	Vastuu valtakunnallisesti yhdenmukaisesta viestinnästä ja viestinnän tuki alueellisessa viestinnässä. Viestinnän kokonaisvaltainen kehittäminen (monikanavainen viestintä mukaan luettuna). Ulkopuolisen viestinnän seuranta ja raportointi.	Alueellinen viestinnän toteutus.	Valtakunnallisen viestinnän substanssi, ELY-keskusten ja TE-toimistojen substanssialueita ohjaavat ministeriöt.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.

Tehtäväalue	KEHA-keskus	Asiakasvirastot (ELY-keskukset ja TE-toimistot)	Substanssiohjaus	Tulosohjaus
Digitalisaatio (ICT-kehitys)	Kehityshankkeiden koordinointi (hankesalkun hallinta) ja johtaminen. Yhdenmukaiset käytännöt, kokonaisarkkitehtuuri ja uusien teknologioiden asiantuntemus (mahdollisuudet), tietoturva ja tietosuoja	Asiakastarpeen tuominen kehitystyöhön ja osallistuminen kehitystyöhankkeisiin.	ELY-keskusten ja TE-toimistojen substanssia ohjaavat ministeriöt ja valtiovarainministeriön JulkICT-osasto.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.
Digitalisaatio: prosessien uudistaminen	Asiakaslähtöisen kehittämisen johtaminen ja koordinointi. Uusien mahdollisuuksien esilletuominen.	Asiakastarpeen tuominen kehitystyöhön ja osallistuminen kehitystyöhankkeisiin.	ELY-keskusten ja TE-toimistojen substanssia ohjaavat ministeriöt ja valtiovarainministeriön JulkICT-osasto.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.
Toiminnan kehittäminen	Osaamisen kehittämisen tuki ja kehittämistyön valtakunnallinen koordinointi, menetelmät ja fasilitointi. Kokemusten jakaminen.	Strategisten ja operatiivisten tavoitteiden toimeenpano, asiakastarpeen tuominen kehitystyöhön, vastuu ja osallistuminen kehitystyöhankkeisiin.	ELY-keskusten ja TE-toimistojen substanssia ohjaavat ministeriöt. Strateginen suunnittelu ja ohjaus näitä virastoja ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.
Asiakasrajapinta	Teknologia-alusta, tieto- ja analyysipalvelut asiakaspalvelun tueksi ja monikanavaisen asiakaspalvelun tuki.	Asiakaspalvelun toteutus asiakasrajapinnassa.	ELY-keskusten ja TE-toimistojen substanssia ohjaavat ministeriöt ja valtiovarainministeriön JulkICT-osasto.	TEM neuvoteltuaan muiden hallinnonalojen (LVM:n, YM:n, MMM:n, OKM:n ja VM:n) kanssa.

4.5 KEHA-keskuksen tehtävien ja palvelujen vaihtoehtoisia kehittämisen suuntia

Työn yhteydessä on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja KEHA-keskuksen tehtävien ja palvelujen kehittämisen suunniksi ja toteutettu skenaariotarkastelu, jossa käytiin läpi ääri vaihtoehtojen kautta erilaisten tulevaisuuden mallien toteutettavuutta sekä niiden hyviä ja huonoja puolia. Nämä mallit eivät olleet sellaisinaan toteuttamiskelpoisia vaan toimivat ajatusten herättäjinä.

Seuraavassa muodostetaan edellä mainitun tarkastelun pohjalta mahdollisia kehittämisen suuntia, joissa kaikissa arviointitiimi näkee hyviä elementtejä. Esitetyt kehittämisen suunnat eivät ole täysin toisiaan poissulkevia, vaan niitä voidaan toteuttaa myös osin rinnakkain painottaen eri näkökulmia.

Modernien hallinnollisten tukipalvelujen ja keskitettyjen palvelujen tarjoaminen laajasti aluehallinnossa

KEHA-keskus keskittyy substanssiriippumattomien tukitoimintojen sekä erilaisten keskitettävien tehtävien laadukkaaseen toteuttamiseen sekä valtionhallinnon yhteisten palveluiden täydentämiseen, jalostamiseen ja kokoamiseen asiakaskohtaisiksi kokonaispalveluiksi. Toimintamalleja ja kykyjä kehitetään tuottamaan yhä tehokkaammin, laadukkaammin ja paikkariippumattomasti tukipalveluita, jotka kattavat kokonaisvaltaisesti asiakastarpeen. Kehitystyö tukee laajasti koko valtionhallinnon yhteisiä ja yhteen toimivia menettelyitä.

Suuruuden ekonomian mahdollistamia ja sen kasvattamiseen tähtääviä palveluja tarjotaan nykyistä laajemmin aluehallinnolle ja pienille virastoille. KEHA-keskus toimii erilaisten keskitettävien kokonaisuuksien kotipesänä. KEHA-keskuksella on valmiudet ottaa mikä tahansa keskitettävä tehtäväkokonaisuus nopeasti ja luotettavasti hoitaakseen sen substanssista riippumatta. Aluehallinnon pieniä erillisiä tai hajautuneita tehtäväkokonaisuuksia keskitetään resursseineen KEHA-keskukseen.

Loppuasiakaskeskeisen kumppanuuden rakentaminen ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa

KEHA-keskus tukee asiakasvirastojen ydintoimintaa ja mahdollistaa niiden keskittämisen varsinaisen substanssitehtävänsä vaikuttavaan toteuttamiseen. Tukitehtävät

kattavat pääosin nykyisen kaltaisen palvelukokonaisuuden, jota edelleen kehitetään kohti kehittyneitä kokonaispalveluja ja täydennetään erilaisten digitaalisten ja monikanavaisten loppuasiakaspalvelujen osalta.

Tiiviissä kumppanuudessa asiakasvirastojen kanssa organisaatorajat häivytetään ja toimintaa tarkastellaan loppuasiakkaille tarjottavan monikanavaisen kokonaisasiakaskokemuksen ja palveluketjujen näkökulmasta. KEHA-keskus huolehtii sähköisten asiointiratkaisujen ohella asiakkaiden asiointia tukevasta valtakunnallisesta monikanavaisesta asiakaspalvelusta (0-taso ja 1-taso) ja sen kehittämisestä yhtenä kokonaisuutena. Asiakkaiden palveluja pyritään palvelukerrosajattelun mukaisesti kokoamaan asiakastarvelähtöisiksi kokonaisuuksiksi. ELY-keskukset ja TE-toimistot vastaavat varsinaisten substanssipalvelujen toteuttamisesta nykyisten vastuidensa mukaisesti.

Työnjakoa virastojen kesken tarkastellaan jatkuvasti asiakkaiden palveluketjujen sujuvuuden ja palvelujen toteutuksen näkökulmasta ja muutoksia tehdään tarkastelun pohjalta ketterästi virastokokonaisuuden organisaatorajojen estämättä. Yhteistyötä tehdään laajasti myös muiden toimijoiden kanssa saumattomien palveluketjujen mahdollistamiseksi asiakkaille koko julkisen sektorin palvelujen kokonaisuudessa.

TEM-hallinnonalan substanssisidonnaisten tukitehtävien laajentaminen

KEHA-keskuksen tukitehtäviä laajennetaan koskemaan nykyistä kattavammin TEM:n hallinnonalan valtakunnallisia substanssisidonnaisia koordinaatiotehtäviä. Valtakunnallisen kehittämisen ja palvelujen toteuttamisen operatiivisen ohjauksen tarve TEM:n hallinnonalalla on kasvanut toimintaympäristön muutoksista johtuen. Alalla ei ole ministeriön tukena keskusvirastoa, joka vastaisi operatiivisesta ohjauksesta.

Mallissa KEHA-keskus ottaisi nykyisten hallinnollisten ja kehittämistehtävien lisäksi vahvemman roolin TEM:n hallinnonalan valtakunnallista koordinaatiota edellyttävien substanssisidonnaisten tehtävien yhdenmukaisen toteuttamisen tuesta. Näitä tehtäviä olisivat esimerkiksi säädösten yhdenmukaisen soveltamisen ja valtakunnallisen viestinnän tuki, prosessien yhdenmukaistaminen ja valtakunnalliset kehittämistehtävät. KEHA-keskuksen rooli olisi kuitenkin ns. keskusvirastomallista poiketen selvemmin tuki-, koordinointi ja asiantuntijarooli varsinaisen suoran ohjausroolin asemesta.

KEHA-keskuksen erilainen rooli TEM:n hallinnonalan tukipalveluissa edellyttää näiden tehtävien selkeää eriyttämistä, jotta yleisten hallintopalvelujen yhteinen ohjaus ja kyseisen hallinnonalan substanssisidonnainen ohjaus eivät sekoittuisi toisiinsa. Eriyttäminen voitaisiin toteuttaa erillisenä yksikkönä, jolla olisi oma budjettinsa ja eriytetty ohjausmalli.

5 Kohti KEHA 2.0:aa Tulevaisuuden vaatimuksiin vastaaminen ja toimenpidesuosituks

Suosituks

5.1 Ohjaus

KEHA-keskuksen ohjaus vaatii sekä selkeyttämistä että kehittämistä. Strategisen tason ohjaus on KEHA-keskusta ohjaavien ministeriöiden tehtävä. Siinä määritellään resurssit ja ylätas

Strategisen moniohjauksen kehittäminen: ohjaavien tahojen vuoropuhelu (jatkuva, tul

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen hallinnollisesta ohjauksesta. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa oman hallinnonalansa osalta ELY-keskuksia sekä niiden alaisina toimivia TE-toimistoja substanssin, palvelujen ja toiminnan kehittämisessä.

Ohjausta tehdään yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa. Yhteistyötä varten on perustettu ELY-keskusten johtoryhmä, joka koostuu ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköistä ja ELY-keskusten ylijoh

asiantuntijajäsenenä ovat hallinnonalojen määräämät johtajat ja virastopäälliköt. Johtoryhmän käsittelyyn asioita valmistelee poikkihallinnollinen OHJAUS-valmisteluryhmä. Tämä ryhmä on kokoontunut aktiivisesti.

Nykyinen järjestely ei kuitenkaan muiden hallinnonalojen näkökulmasta ole tuonut niille riittävää läpinäkyvyyttä ja vaikutusmahdollisuuksia KEHA-keskuksen ohjaukseen.

KEHA-keskuksen strategisen tason moniohjausta tulee kehittää siten, että keskuksen ohjausta koskeva vuoropuhelu eri hallinnonalojen välillä on läpinäkyvää ja jatkuvaa erityisesti KEHA-keskuksen ELY-keskuksille tarjoamien hallintopalvelujen tuottamisen ja kehittämisen osalta.

Strategisen ohjauksen selkeyttämistä tukisi myös hallintopalvelujen sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan substanssipalvelujen kehittämisen eriyttäminen KEHA-keskuksessa.

Operatiivisen ohjauksen kehittäminen: asiakasvirastojen roolin formalisointi

KEHA-keskus on viiden olemassaolonsa vuoden aikana kehittänyt palveluja asiakasvirastoille. Valtaosaltaan palvelut ovat täyttäneet asiakkaiden tarpeet varsin hyvin. Yhteistyötä ja molemminpuolista tarpeiden ymmärrystä tulisi kuitenkin lisätä. Jatkossa, kun digitalisaatio etenee ja kun kehitetään uusia ratkaisuja mm. tiedolla johtamisen tarpeisiin, asiakkaiden tarpeet tulisi huomioida entistä paremmin.

Yksi tapa vahvistaa asiakastarpeiden välittymistä hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamisessa ja kehittämisessä on tuoda asiakasvirastojen, sekä ELY-keskusten että TE-toimistojen, edustus KEHA-keskuksen johtoryhmään. Näin varmistetaan asiakkaiden tarpeiden suora välittyminen KEHA-keskuksen toimintaan, ja samalla sen mandaatti uudistajana ja kehittäjänä vahvistuu.

Merkittävimmät kehityshankkeet valmistellaan KEHA-keskuksen ja asiakasvirastojen yhteisessä valmisteluryhmässä ja viedään ylijohtajakokouksen päätettäväksi. KEHA-keskus osallistuu omalla edustuksellaan sekä valmisteluryhmän että ylijohtajakokousten toimintaan.

KEHA-keskus on jo edistämässä vuoropuhelua ja yhteistä valmistelua ELY-keskusten ylijohtajien kanssa rekrytoimalla tähän tehtävään keskittyvän kehittämisasiantuntijan, joka vahvistaa yhteistä valmistelua.

5.2 Palvelujen organisointi

TEMin hallinnonalan substanssisidonnaisten tehtävien eriyttäminen

Työllisyyspalvelujen toimintaympäristö muuttuu merkittävästi kuntakokeilujen ja pohjoismaisen työllisyysmallin edetessä sekä merkittävien digitalisaatiohankkeiden uudistaessa osaltaan toimintamalleja. TE-palvelujen valtakunnallisen ohjauksen tarve on kasvanut. Lisäksi meneillään olevat poikkeusajat ovat edellyttäneet kykyä reagoida yhtenäisesti ja nopeasti valtakunnan tasolla.

KEHA-keskuksella on kokonaisuudessa keskeinen rooli ICT-kehityspalvelujen kehittäjänä ja tarjoajana. Lisäksi siihen on turvauduttu valtakunnallisten tukipalvelujen tarjoajana valtakunnallista koordinaatiota edellyttävissä tehtävissä. Näitä tehtäviä ovat muun muassa säädöstulkinnat, yhtenäiset ohjeistukset, yhteinen asiakasviesintä ja samankaltaiset menettelyt. Samalla nämä koordinaatiotehtävät ovat tarpeen ohjaamina laajentuneet ja yhä lähentyneet varsinaisten operatiivisten substanssitehtävien toteuttamista. KEHA-keskuksen rooli työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kokonaisuudessa poikkeaa selvästi sen roolista muiden hallinnonalojen (L- ja Y-vastuualueiden) kokonaisuuksissa.

Nämä tehtävät tulisi siten eriyttää omaksi kokonaisuudekseen, jolla on erillinen, oma rahoituksensa ja erillinen valtakunnantason sisältöohjaus. Poikkeavasta roolista johtuen kokonaisuuden ohjaus tulisi rakentaa vahvasti vuoropuhelevaksi asiakasvirastojen, KEHA-keskuksen ja ministeriön kesken. Kokonaisuuden ohjausryhmässä tulisi siten olla ohjaavan työ- ja elinkeinoministeriön ohella riittävä edustus asiakasvirastojen eli ELY-keskusten ja TE-toimistojen avainhenkilöistä. Esimerkiksi ohjausryhmä voisi koostua ELY-keskusten E-vastuualueen, TE-keskusten sekä työ- ja elinkeinoministeriön (pj.) edustajista. Näin saavutettaisiin valtakunnallisen yhdenmukaistamisen ja koordinaation edellyttämä ymmärrys ja mandaatti muutosten nopeaan läpivientiin.

Eriyttäminen mahdollistaisi myös uusien substanssisidonnaisten valtakunnallisten tukitehtävien toteuttamisen KEHA-keskuksessa.

Hallinnollisten palvelujen kehittäminen vastaamaan asiakasvirastojen kokonaistarvetta

Asiakasvirastoissa on jouduttu käyttämään resursseja täydentämään KEHA-keskuksen tuottamia palveluja. Tulevaisuudessa päällekkäisyydet voidaan poistaa syventämällä KEHA-keskuksen ja sen asiakasvirastojen yhteistyötä kohti aitoa kumppanuutta varmistamalla, että asiakkaiden tarpeet huomioidaan kaikille virastoille yhteisten palvelujen kehittämisessä. Vaikuttavuuden näkökulmasta olisi keskeistä, että työnjako asiakasvirastojen kanssa olisi selvä ja että tukipalvelut kattaisivat taroituksenmukaisesti asiakasvirastojen kokonaistarpeen.

Virastokokonaisuuden asiakaslähtöisyyden edistäminen

KEHA-keskuksella on keskeinen rooli asiakasvirastojen asiakaslähtöisyyden tukemisessa. Sähköisten palvelukanavien kehittäminen ja ylläpito on keskeinen osa KEHA-keskuksen tehtäviä. Lisäksi KEHA-keskus tarjoaa suoraan loppuasiakkaille suunnattuja palveluita (esim. maksatustehtäviä) osana virastokokonaisuutta. Toiminnan kehittämisyksikkö tukee virastojen uudistumista sekä osaamisen ja kyvykkyysien kehittämistä.

Asiakaslähtöisyyden vieminen uudelle tasolle edellyttää organisaatorajat ylittävää tarkastelua, jossa virastokokonaisuuden kokonaisuutta kehitettäisiin yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi yhteistyötä tulee tehdä laajasti myös muiden toimijoiden kanssa saumattomien palveluketjujen mahdollistamiseksi asiakkaille.

Asiakasvirastojen ja KEHA-keskuksen yhteisessä valmisteluryhmässä tulisi määrittää yhteinen (virastorajat ylittävä) monikanavainen palveluketjun tavoitetilä, ja sen jälkeen arvioidaan tarkoituksenmukaisin tapa organisoida palveluketjun eri tehtävät ja toimijoiden rooli tehtävien toteuttamisessa. Tuloksina saataisiin palvelukerosajattelon mukainen roolien arviointi ja omistajuuksien määrittäminen, johon perustuvan yhteisesti sovitun mallin pohjalta palvelujen toteutus organisoitaisiin. KEHA-keskuksen tulisi kehittää omia kykyjään tämän kokonaisuuden uudistamisen tueksi.

Digitalisoinnin määrätietoinen jatkaminen

KEHA-keskus on määrätietoisesti koko olemassaolonsa aikana digitalisoinut tuottamiaan hallinnollisia palveluja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) tarjoamia palveluja hyödyntäen. Tulevaisuudessa organisaatioiden johtaminen ja niiden tuottamien palvelujen kohdentaminen perustuvat tietoon, jota saadaan sekä oman organisaation toiminnasta että asiakkaista että ympäristöstä yhteiskunnasta. Tiedon tehokas tuottaminen johtamisen tueksi edellyttää digitalisaatiotyön jatkamista yhteistyössä asiakasvirastojen kanssa. Tiedonhallinnan työkalujen ja infrastruktuurin rakentamisessa KEHA-keskus on ottanut määrätietoisia askelia, joista esimerkkinä mainittakoon Mylly-tietoalusta. Tätä kehitystä tulee jatkaa, mikä edellyttää resurssien ja muiden kykyjen vahvistamista.

Tukipalvelujen keskittäminen KEHA-keskukseen

KEHA-keskuksen tehtävänä on tuottaa asiakasvirastoille talouden, henkilöstöhallinnon, lakiasioiden, virasto ja tilapalvelujen sekä johtamisen tukipalveluja. Tämän tehtävän toteuttamisessa KEHA-keskus on edennyt. Hallinnollisten tukipalvelujen keskittäminen asiakasvirastoista KEHA-keskukseen on mahdollistanut kokonaisuuksien kehittymisen. Keskittäminen on useilla mittareilla mitattuna parantanut tehokkuuden ohella palvelujen laatua.

Joillain alueilla asiakasvirastoilla on kuitenkin edelleen päällekkäisiä resursseja täydentämässä KEHA-keskuksen palveluja. Seuraavaksi nämä palveluaukot ja muut kaikille asiakasvirastoille yhteiset tukipalvelut tulee kartoittaa yhdessä asiakasvirastojen kanssa ja jatkaa tukipalvelujen määrätietoista keskittämistä KEHA-keskukseen.

5.3 Resurssit ja kyvyt

Viestinnän roolin ja resurssien vahvistaminen

KEHA-keskuksen yhtenä tehtävänä on tuottaa asiakasvirastoille viestinnän tukipalveluja. Koronapandemian aikana on havaittu, että viranomaisten yhtenäinen valtakunnallinen ja selkeä viestintä kansalaisille ja yrityksille on merkittävä voimavara

kaikilla hallinnonaloilla. Yhtenäinen valtakunnallinen viestintä ei kuitenkaan tarkoita alueellisten erityispiirteiden jättämistä pois viestinnästä.

KEHA-keskuksen tehtävää aluehallinnon viestinnässä on vahvistettava siten, että viestinnän ammattilaiset huolehtivat keskitetysti kaikesta ELY-keskusten ja TE-toimistojen viestinnän ammatillisesta tuesta, esimerkiksi viestintäkanavien valinnasta, perinteisen ja sosiaalisen median seurannasta jne., ja tuovat viestintään valtakunnallisen yhtenäisyyden. Asiakasvirastot keskittyvät viestinnän sisällön alueellisten erityispiirteiden tuomiseen viestintään.

Kehittämisen kykyjen kasvattaminen

KEHA-keskuksella on kaksi osaksi päällekkäistä tehtävää, hallinnollisten palvelujen tuottaminen keskitetysti ELY-keskuksille ja TE-toimistoille sekä uudistumisen tuen tarjoaminen tälle virastokokonaisuudelle.

Viimeksi mainittu tehtävä vaatii laaja-alaista kyvykkyyttä KEHA-keskukselta. Sen täytyy tukea, ohjata, johtaa ja fasilitoida digitalisaatiokehitystä sekä sisäisten prosessien kehittämisessä että virastojen asiakasrajapinnassa. Uudet järjestelmäratkaisut, jotka tuottavat virastoille mahdollisuuden johtaa toimintaansa tai tukea niiden asiakkaita monipuolisen, ajantasaisen ja helposti saatavan tiedon avulla, vaativat KEHA-keskukselta laaja-alaista osaamista ja kyvykkyyttä. Tämä edellyttää sekä uuden osaamisen hankkimista organisaation ulkopuolelta että sisäistä kouluttautumista. Se vaatii myös selkeätä ja yhtenäistä kehityshankkeiden hallinta- ja läpivientimallia, johon sitoutuvat sekä KEHA-keskus että sen asiakasvirastot.

KEHA-keskuksen poikittaisten rakenteiden lisääminen

KEHA-keskus on nuori organisaatio, joka on viiden olemassaolovuotensa aikana pystynyt luomaan varsin toimivan palveluorganisaation. Suurelle osalle henkilöstöstä oman yksikön tavoitteet ja tehtävät ovat selkeitä. Sen sijaan KEHA-keskus kokonaisuutena on jäänyt epäselvemmäksi. Eri toimin tulisi henkilöstön yhteenkuuluvuutta keskinäistä vuoropuhelua sekä yhteistä identiteettiä vahvistaa. Oman vahvan identiteetin kautta voidaan rakentaa aitoa kumppanuutta asiakasvirastojen kanssa.

KEHA 2.0 KEHA-keskuksen kehittäminen ja uudistuva rooli - Loppuraportti

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-587-4

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi